

Le Régime des Cortèges et des Manifestations en France

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 Mars 1938, à 14 heures

PAR

Renaud BERTHON

JURY DE LA THESE

Président : M. ROLLAND, Professeur

*Suffragants : MM. MESTRE, Professeur
LIBERT, Professeur*

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1938

Le Régime des Cortèges et des Manifestations en France

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 Mars 1938, à 14 heures

PAR

Renaud BERTHON

JURY DE LA THESE

Président : M. ROLLAND, Professeur

Suffragants : MM. MESTRE, Professeur
LIBERT, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

MAURICE BERTHON

Docteur en Droit

Avocat à la Cour

Ancien Secrétaire de la Conférence des Avocats

PRÉAMBULE

Le Régime des Cortèges et des Manifestations en France, tel est le sujet de cette étude.

Donc étude de deux aspects voisins de la liberté du citoyen. Au premier abord le sujet paraît nettement défini; en réalité il n'en est rien.

Impossible en effet serait de le traiter sans se tourner auparavant vers plusieurs autres manifestations de la liberté.

A cela plusieurs raisons :

1°) Avant le décret-loi du 23 octobre 1935, texte fondamental en la matière, aucun texte législatif n'a fait allusion soit aux cortèges, soit aux manifestations; si donc nous voulons nous faire une idée du régime de fait, qui avant cette date leur était réservé, le seul moyen semble être d'examiner ceux que le législateur avait institués pour régler les manifestations voisines de la liberté.

2°) Ces manifestations, de part leur nature même, présentent avec celles qui nous intéressent de telles ressemblances, de telles affinités que dans une étude concernant le régime des cortèges et des manifestations, même si cela ne nous était pas imposé du fait de la première raison, il faudrait cependant leur consacrer quelques lignes.

Ces matières voisines auxquelles il vient d'être fait allusion, sont celles des attroupements, des réu-

nions, des processions. Une certaine réserve cependant est à faire : il ne faudra en effet pas perdre de vue, dans l'étude de celles-ci, que pour si voisines que soient ces différentes notions de celles qui nous intéressent, elles ne se recouvrent pas complètement.

On sent aisément que les notions impliquées par les mots cortèges et manifestations, sont beaucoup plus précises que celle impliquée par le mot attroupement, qui a un sens plus vague, moins défini. Un attroupement n'est pas forcément une manifestation et encore moins un cortège et l'on ne peut pas dire non plus qu'un cortège ou une manifestation soit un attroupement.

La notion d'attroupement n'est donc pas une notion de même nature que celle de cortège ou celle de manifestation, mais simplement plus compréhensive, c'est en réalité une notion légèrement différente et qui de ce fait n'évoque pas à l'esprit identiquement les mêmes caractères.

Ne pourrait-on pas, pour les réunions et les processions, se faire les mêmes réflexions, ou tout au moins des réflexions analogues ? Certes si.

Ces notions, en effet, évoquent des manifestations de liberté à caractères nettement propres et typiques. Conséquence logique de leur individualité plus marquée, ces notions ne s'écartent-elles pas plus de celles qui nous occupent ? Peut-être ; du reste nous verrons dans les paragraphes qui les concernent d'une part qu'il existe de la réunion une définition jurisprudentielle précise qui ne permet guère de la confondre avec d'autres manifestations de la liberté, d'autre part que les processions présentent toujours, ainsi que les autres manifestations du culte, un caractère nettement religieux qui donne

le pouvoir de les individualiser facilement elles aussi.

Tenu compte de ces réserves, l'étude du régime des cortèges et des manifestations, qui est le sujet que nous nous proposons, me paraît sans aucun doute devoir être accompagnée de celle du régime des attroupements, des réunions et des processions.

Utile j'ai pensé également de ne pas passer sous silence ce qui concerne la police puisque c'est par elle, en dernière analyse, que s'exerce ce régime, d'examiner les règles qui dictent sa conduite, enfin de se faire une idée de son attitude à l'égard de ces libertés et de porter un jugement aussi exact que possible sur sa manière d'agir.

Enfin un dernier point me paraît aussi trouver place ici, c'est celui de la réparation des dommages causés par les troubles et émeutes, comme l'on dit traditionnellement.

Avant d'aborder successivement ces différentes questions, il m'a semblé que l'introduction qui put le mieux préparer le lecteur à aisément les comprendre, c'était celle qui lui ferait faire un peu de législation comparée en le promenant très rapidement à travers les différents pays étrangers, et c'est pourquoi le premier chapitre de cet ouvrage a pour sujet : Le Régime des Cortèges et Manifestations à l'étranger.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME DES CORTÈGES ET DES MANIFESTATIONS A L'ÉTRANGER

Pour traiter du régime des cortèges et des manifestations en France, il est indispensable de se tourner auparavant vers les différentes règles qui sont imposées par les pays étrangers à ces deux formes de liberté.

Là encore nous serons bien souvent forcés, si nous voulons nous faire une idée, d'examiner quelque peu, comme en France, et cela pour les mêmes raisons, les matières très voisines des réunions et des attroupements.

Chez les uns se sera de l'hostilité qu'on leur manifeste, chez les autres, au contraire, une bienveillante indulgence.

Bref autant d'attitudes à leur égard, que de pays.

Ce rapide coup d'œil jeté, nous pourrons alors porter un jugement d'ensemble.

Malheureusement nous n'entreprendrons pas pour chacun de ces pays, comme nous le ferons pour le nôtre, une étude historique, nous faisant suivre l'évolution de ces matières au cours des âges; cette étude des évolutions comparées présenterait certes un gros intérêt, mais ne trouve pas place ici dans un ouvrage aussi restreint.

Nécessaire, cependant, nous a paru de diviser cette étude à l'étranger en deux parties, division à base malgré tout chronologique. Avant en effet d'étudier ces régimes, dans leur état tout à fait actuel, c'est-à-dire depuis la guerre, il m'apparaît indispensable de les examiner avant la guerre.

Si la durée de celle-ci fut comme un trou béant dans leur évolution, il y eut par contre, aussitôt après, trop de complets et brusques changements pour que la simple considération des régimes qui lui sont postérieurs puissent nous donner des idées suffisamment exactes.

Dans plusieurs pays en effet, les régimes intransigeants de l'heure actuelle, ne sont que les conséquences directes de gouvernements nouveaux dont les avènements au pouvoir furent aussi brusques qu'imprévus et dont la légalité est souvent contestable. Aussi est-il intéressant de voir quels sentiments ces pays, avant d'être soumis au régime de la dictature qui semble les dominer, nourrissaient à l'égard des cortèges et des manifestations.

SECTION PREMIÈRE. — *Avant la guerre.*

Examinons donc l'état de chose d'avant-guerre.

En ce qui concerne la réglementation de la liberté de réunion, les législations étrangères peuvent se diviser en deux catégories : 1°) celles qui consacrent le droit absolu de réunion sauf des dispositions contre les attroupements séditieux et des lois de police et, 2°) celles qui soumettent la matière des réunions publiques à une certaine réglementation.

Dans le premier groupe, se placent les législations : américaine, suisse, belge et italienne; dans le second groupe se placent les législations : allemande, autrichienne, hollandaise, danoise et suédoise.

L'Angleterre tient le milieu entre ces deux groupes de pays, elle appartient au second par son droit écrit et au premier par ses coutumes, par suite de la désuétude dans laquelle sont tombées les lois qui réglementaient les réunions.

Telle était l'opinion du député Naquet, émise dans son premier rapport à la Chambre le 14 juillet 1879 (1).

Il est curieux de rappeler cette classification et de se rendre compte de la place qu'y occupaient alors les différents pays. Nous nous apercevons dès le premier abord qu'elle ne correspond plus du tout à la réalité actuelle.

Nous allons néanmoins maintenant regarder rapidement ce qui a pu, dans l'ensemble, justifier ce jugement en nous penchant sur les constitutions ou les lois alors en vigueur.

1^{er} Groupe. — ÉTATS-UNIS.

Parmi ceux du premier groupe, c'est d'abord aux Etats-Unis la constitution fédérale de 1787 qui proclame la liberté complète de réunion : « le Congrès ne pourra attaquer le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement ».

Les constitutions particulières des différents Etats affirment toutes le même principe ; les constitutions de New-York, de l'Illinois, de Pensylvanie,

(1) « Journal Officiel », 18 et 19 août 1879.

de Massachusset, de Californie, garantissent la même liberté. Et c'est dans les diverses constitutions, des affirmations comme celles-ci : « Le peuple aura le droit de s'assembler paisiblement en vue de se concerter pour son plus grand bien ». Donc ces législations partent toutes du même principe : la liberté absolue. Toutefois, en dehors de ces articles constitutionnels, il existe des règlements de police, relatifs aux cortèges et aux manifestations et des lois relatives à la dispersion des attroupements tumultueux indiquant les formalités à remplir en cas de nécessité.

Donc, à part quelques variations dans le détail des règlements de police, destinés à garantir la circulation dans les rues et la répression des rassemblements tumultueux, dans l'ensemble une harmonie parfaite entre les textes.

Dans aucun nous ne trouvons place pour une mesure préventive quelconque et c'est la liberté absolue qui est le principe directeur et fondamental.

SUISSE

Et c'est la Suisse, autre constitution fédérale, vers laquelle maintenant nous allons porter notre attention. La Constitution est muette sur le droit de réunion, qui dès lors pourrait être réglé par les constitutions cantonales. Certaines de celles-ci en parlent, comme celles de Neuchâtel et de Vaux : c'est pour la proclamer sous cette réserve que les réunions n'aient rien d'illégal. D'autres au contraire, celle de Fribourg, celle du Velais, sont muettes sur ce point; la résultat c'est que ce droit est partout absolu.

Il n'existe aucune mesure préventive, non plus,

visant les réunions, les cortèges ou les manifestations, mais seulement des dispositions répressives visant les réunions séditeuses.

BELGIQUE

La constitution belge, elle au contraire, est un peu plus précise et la législation des réunions est contenue dans les articles 19 et 20 de cette constitution : « Les Belges, dit l'article 19, ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit » et il ajoute expressément : « sans néanmoins le soumettre à une déclaration préalable ».

Mais cette liberté laissée par le législateur belge est immédiatement suivie d'une restriction qui intéresse spécialement notre sujet et qui est la suivante : « Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air qui restent entièrement soumis aux lois de police ».

Donc une sévérité nettement plus marquée pour les manifestations extérieures que pour les simples réunions. Puis la constitution passe ensuite au droit d'association, qu'elle précise bien au contraire ne pouvoir être soumis à aucune mesure préventive, mais ceci nous éloigne hors de notre sujet. En fait aucune mesure ne semble avoir été prise à l'époque, contre les réunions ou les manifestations.

ITALIE

Et c'est l'Italie qui elle aussi, dans l'article 32 du statut fondamental du Royaume d'Italie, « reconnaît le droit de réunion paisible et sans armes

en se conformant aux lois qui peuvent en régler l'exercice dans l'intérêt de la chose publique ».

Mais ici, encore une restriction défavorable aux manifestations qui se déroulent à l'extérieur, ou d'accès facile : « Cette disposition n'est pas applicable aux manifestations qui se déroulent dans les lieux publics ou ouverts aux publics, lesquelles restent entièrement soumises au droit de police ».

Quoique ce texte semble prêter à l'arbitraire, il n'y a pas en fait de mesures préventives et les légistes italiens affirment d'ailleurs qu'aucun texte n'accorde au gouvernement le droit de dissoudre les assemblées licites.

Donc en définitive, la conclusion que nous pouvons tirer de ces quelques exemples, appartenant au premier groupe, c'est la très grande liberté laissée par les constitutions à ces différentes formes de la liberté : droit de réunion en lieu clos, à l'extérieur, droit de manifestations avec cependant une crainte légèrement hostile à ces deux derniers aspects, marquée par leur soumission à une réglementation un peu plus stricte.

2° Groupe. — ALLEMAGNE

Il n'existe pas dans l'Empire Allemand, de loi générale sur le droit de réunion et la loi du 16 avril 1871 a maintenu les lois spéciales des différents Etats de l'Empire.

C'est la loi de l'Etat prussien qui en ces matières est le type des législations allemandes ; la constitution de 1850 précise : « Tous les Prussiens ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, dans un local fermé, sans autorisation spéciale

et préalable des autorités. Cette faculté ne comprend pas le droit de former des assemblées en plein air, lesquelles sont soumises à l'autorisation préalable des autorités ».

« La loi règle pour le maintien de la sûreté publique l'exercice du droit garanti par l'article précédent. »

L'ordonnance du 11 mars 1850 a organisé la réglementation annoncée. Cette ordonnance impose une déclaration préalable faite 24 heures à l'avance par l'organisateur à la police locale. La déclaration doit contenir le jour, l'heure de la réunion.

L'autorité doit alors envoyer un ou deux agents, un ou deux délégués, auxquels des places sont réservées; ceux-ci peuvent dissoudre la réunion dans des cas qui sont à peu de chose près, ceux prévus par le système français et il existe là une grande analogie entre les deux législations.

Quant aux réunions en plein air, elles ne peuvent être tenues qu'après l'obtention d'une autorisation écrite de l'autorité chargée de la police locale. Cette autorisation doit être demandée au moins 48 heures à l'avance. Les réunions en plein air ne peuvent être autorisées à une distance inférieure à deux milles de la résidence du roi ou du lieu où siègent les Chambres. Cette dernière condition de minimum de distance de certains lieux, a été reprise en France ces dernières années à l'encontre de certaines manifestations du parti communiste. On palliait ainsi à l'inconvénient d'une interdiction qui crée toujours des mécontentements et on évitait vraisemblablement des troubles assez sérieux, qui se seraient inévitablement produits si la manifestation s'était tenue à Paris ou dans la banlieue trop proche.

A noter que la législation de Hambourg prohibe toute réunion en plein air, toute manifestation dans l'intérieur de la ville (loi du 30 juin 1831). Les simples assistants à une réunion en plein air tenue sans autorisation sont frappés d'une amende de un à cinq thalers.

Il faut ajouter que la loi du 21 octobre 1878 a donné à la police le droit d'interdire et de dissoudre les réunions. Aucun recours n'est ouvert, seule la plainte aux autorités supérieures subsiste.

AUTRICHE

La loi autrichienne du 15 novembre 1867 sur les réunions, présente une grande analogie avec la loi française de 1868, aussi remarquons-nous simplement que tandis que les réunions ne sont soumises qu'à une simple déclaration, les réunions en plein air sont elles au contraire, soumises à la permission préalable de l'autorité; les réunions électorales jouissent toujours d'un régime de faveur, sont exceptées des dispositions de la loi, à condition d'avoir lieu dans la période électorale et de n'être pas tenues en plein air, car dans ce dernier cas, elles retombent sous l'empire du droit commun.

PAYS-BAS, SUÈDE, DANEMARK

Aux Pays-Bas et en Suède, rien n'intéresse particulièrement notre sujet; au Danemark, encore à part la possibilité d'interdiction pour les réunions en plein air seules, figurant dans la constitution et aussi un minimum de distance exigés, entre la manifestation et l'église (loi du 7 avril 1876 - art. 7)

rien d'autre non plus ne doit retenir notre attention.

Pour terminer cette étude rapide sur l'état de chose d'avant la guerre, il nous reste à examiner la législation de l'Angleterre, pays que Naquet, nous l'avons vu, ne plaçait dans aucune des deux catégories qu'il distinguait.

En aucune matière, ne semble exister une différence aussi profonde entre la législation anglaise et la législation du continent.

La législation anglaise ne s'occupe pas du droit de réunion, il est inconnu pour elle, il est inexistant. Ce droit est considéré comme une conséquence du droit de liberté individuelle et du droit de s'exprimer d'une façon quelconque.

Il résulte de cette conception que « le droit de réunion n'est pas en Angleterre, ce que nous appelons un droit public, c'est un droit individuel, civil, c'est un droit privé » (M. Larnaude, cours de droit public).

Cette conception détermine certaines conséquences juridiques : Une réunion dans laquelle se sont déroulés des faits contraires à l'ordre public ne peut être poursuivie pour violation d'un droit de réunion inexistant, seules des poursuites contre les atteintes à la liberté individuelle seraient possibles.

Les citoyens anglais peuvent donc se réunir quand bon leur semble; ils ont usé de cette faculté dans une large mesure.

Les auteurs anglais sont unanimes à faire remonter ce droit de réunion à 1679 : un meeting fut alors tenu à Wesminster pour appuyer une pétition qui allait être portée à la Chambre des Communes. Ce pétitionnement perpétuel auprès des pouvoirs publics est de l'essence de la démocratie, par consé-

quent il est logique de le permettre à tout moment; il est indispensable et par voie de conséquence l'est aussi la réunion qui est l'instrument de la pétition.

Il y eut cependant des tentatives de répression et certains auteurs ont été tentés de dire : La pétition s'exerce auprès du Roi, or il y a un corps qui est chargé précisément de pétitionner auprès de lui, au nom du peuple, c'est le parlement, celui-ci est en somme un meeting permanent organisé.

Cette idée fut celle de Pitt qui, par quelques lois temporaires essaya d'enfermer la réunion dans certaines limites et notamment d'imposer à toutes les réunions l'assistance d'un magistrat de police et dès qu'il y a plus de cinquante assistants de donner à ce magistrat le droit de dissoudre le meeting, si celui-ci dégénérerait en tumulte (Riot. act.).

En 1819, un act. de George III posa de nouvelles règles passagères sur le droit de pétition. En 1882, autres règles temporaires à l'occasion de l'agitation irlandaise, qui furent supprimées quelque temps après.

Ce droit de réunion, de manifestation, de Cortège serait donc complet, parfait en Angleterre. Et de fait les Anglais avaient, et particulièrement à Londres, l'habitude de se réunir en plein air, sur les places publiques, dans les jardins, dans les squares. Aucun étranger n'est passé à Londres, sans avoir vu de ces réunions tenues sur la voie publique surtout les dimanches; celles de l'Armée du Salut notamment, pouvait lui paraître, tout en étant très respectable, quelquefois un peu risible.

Mais alors ce rassemblement, si il ne pose pas de question du point de vue du droit de réunion, n'en pose-t-il pas du point de vue de la circulation ?

Les politiciens anglais ont prétendu pourtant que leur droit d'user des places publiques pour se

réunir, était absolu et ne pouvait être l'objet d'aucune limitation. Mais en raison d'assurer la circulation on a, depuis 1872, affecté certains parcs de Londres aux réunions populaires. On ne peut dire cependant que cette réglementation touche au droit de réunion puisqu'elle a été inspirée par des motifs différents.

Toutefois, dans certains cas, il y a « réunion illégale », cela se produit quand le droit d'aller et de venir étant momentanément supprimé, le droit de réunion est par conséquent supprimé lui aussi. C'est le terme extrême dans la classification des différentes réunions répréhensibles en Angleterre. On y rencontre en effet, les réunions ni illégales ni séditieuses mises à part, des réunions séditieuses déclarées telles lorsqu'il y a plus de douze individus réunis, qu'un magistrat est intervenu et a lu le bill et qu'après ces formalités il n'y a pas eu dispersion, enfin des réunions illégales. Les Anglais qualifient ce dernier état de chose « une rupture de la paix de la Reine ». C'est là un souvenir du règne de la Reine Victoria, mais ne serait-il pas plus exact à l'heure actuelle de dire « rupture de la paix du Roi ». La difficulté de cette théorie réside dans son application; dans quelles conditions en effet y aurait-il rupture de la paix de la Reine ?

L'appréciation de ces cas appartient aux Tribunaux qui n'apprécient pas toujours la situation de la même manière que les pouvoirs publics : ainsi l'autorité ayant interdit une réunion à l'extérieur, de l'Armée du Salut, en prévision de manifestations contraires, les salutistes ne tinrent pas compte de l'interdiction. Poursuivis ils furent acquittés par les Tribunaux qui estimèrent, qu'ils n'étaient pas les auteurs principaux de la rupture de la paix de la Reine.

Donc dans l'ensemble, malgré nous l'avons vu, quelques restrictions temporaires, de très vieilles traditions en Angleterre marquant nettement la considération de ces différentes libertés comme inviolable et sacré.

Voilà donc, passées en revue, les différentes attitudes des pays qui à l'époque nous touchaient de plus près vis-à-vis des aspects de liberté que nous nous proposons d'étudier.

SECTION II. — *Après la guerre.*

Depuis la guerre de gros changements se produisirent; une évolution très nette de tous les pays dans un sens restrictif marqué de nos libertés s'effectua et si à l'heure actuelle nous voulions dresser une classification bipartite analogue à celle que Naquet avait établi fin du siècle dernier nous serions obligés de mentionner dans une première catégorie des pays où ces libertés ne sont non seulement pas très réduites, mais où elles sont à vrai dire totalement inexistantes.

Dans un premier groupe donc, figureraient les pays soumis au régime de la dictature et dans un deuxième tous les pays qui ont un autre mode de gouvernement quelle que soit la forme de celui-ci.

C'est un fait certain en effet, que sous le régime de la dictature, sans du reste qu'il soit besoin d'en distinguer la nuance, il y a suppression totale de ces libertés : En U.R.S.S. la dictature soviétique, en Allemagne la dictature hitlérienne et en Italie la dictature mussolinienne, sont sur ce point aussi intransigeantes, les unes que les autres.

A remarquer toutefois cette différence : le gou-

vernement des Soviets se vante de laisser libre cours à toutes les manifestations de liberté, mais il est probable qu'il en est pour celles-ci ce qu'il en est pour la liberté de la presse. Cette dernière en effet, le gouvernement des Soviets la proclame, mais elle n'existe que pour la presse gouvernementale, c'est-à-dire soviétique. C'est, il faut l'avouer, une étrange conception de la liberté de la presse.

Si donc il en est de même pour nos libertés autant dire et c'est là la vérité, qu'elles sont inexistantes.

En Italie et en Allemagne, pays que nous pouvons grouper car le régime appliqué à nos libertés est sensiblement le même, il ya analogie avec le régime soviétique.

C'est dans ces deux pays aussi un régime soi-disant de liberté; toutefois ces deux gouvernements ont le tact de le proclamer plus discrètement; mais un régime de liberté dirigée, de liberté à direction unilatérale, de liberté à sens unique, est-il celui appliqué dans un pays où existe réellement la liberté dans le sens le plus compréhensif du mot ?

La liberté exige pour sa vie propre des libertés dans toutes les directions, même dans celles contraires au parti au pouvoir; si celui-ci arrive par la force à l'amputer pour ainsi dire de ces membres hostiles, il n'y a plus de libertés; c'est un régime de dictature.

A l'encontre de cet état de chose, « on ne gouverne pas contre la liberté de la presse », a-t-il été dit en France aux époques du siècle dernier où celle-ci fut jugulée; gouverne-t-on plus, pourrait-on demander aujourd'hui, contre la liberté de réunion, de cortège et de manifestation ? je n'ose le croire.

La conclusion de cette vue sur ces pays soumis à la dictature, c'est que les libertés dont nous nous

occupons sont devenues chez eux inexistantes; mais cet état de chose est relativement récent et c'est pourquoi il m'a paru bon de rappeler quel était le régime qu'ils adoptaient avant la guerre.

Les pays à régimes dictatoriaux forment donc le premier groupe de la division bipartite proposée, nous allons voir maintenant le deuxième groupe composé des pays soumis aux autres formes de gouvernement.

L'ANGLETERRE

Et au premier chef, c'est l'Angleterre qu'il nous faut regarder : nous ne nous étonnerons pas que celle-ci nous donne un exemple classique de solution libérale, mais il faut cependant distinguer entre la théorie officielle et traditionnelle et la pratique, qui, quoique très libérale, présente cependant quelques limitations. C'est l'opinion courante que ces libertés existent en Angleterre d'une façon à peu près absolue; M. P.-E. Flandin, dans un article de la *Revue de Paris* (2), exprimait cette idée que l'Angleterre nous donne sur ce point un excellent modèle : « De tout temps, disait-il, les cortèges et les manifestations ont été considérés comme les conséquences d'un régime libéral et démocratique. En Angleterre, manifeste qui veut, dans les conditions de la liberté la plus complète ».

Le meeting y est représenté comme une sorte de nécessité inhérente à la nature du citoyen anglais.

L'Angleterre aurait donc, d'après lui, montré le chemin à la France ; jusqu'à la période actuelle nous avions une législation aussi libérale que celle

(2) Janvier 1934, Tome II, P. 895.

de l'Angleterre, nous n'avions plus rien à apprendre d'elle.

Contrairement à nous, elle ignore les libertés définies, elle ne connaît qu'une liberté abstraite, d'où découle toutes les libertés, pour ainsi dire d'elles-mêmes et sans qu'il soit besoin de les spécifier, de les définir, de les préciser, de les limiter.

Tout ce qui n'est pas défendu est permis ; voilà le principe. Quiconque s'oppose à la volonté d'exécution d'un acte quelconque, du moment qu'il n'est pas interdit par la loi constitutionnelle, se voit condamné par les Tribunaux anglais, même si à juste titre il avait pu prévoir des événements malheureux.

Il n'y a pas eu en Angleterre, de constitution écrite, par suite il n'y a pas de droit de réunion, de manifestation, de cortège, mais la conséquence du principe que tout ce qui n'est pas défendu est permis est pour le citoyen anglais non seulement la liberté locomotrice c'est-à-dire le droit d'aller et de venir isolé, mais aussi le droit de ne pas rester isolé et de se réunir en nombre indéterminé pour manifester, pour défilér.

Cependant, dans le bulletin de l'Association Juridique Internationale, du mois de janvier 1936, un article signé Dedely Collard, semblait beaucoup moins enthousiaste que les auteurs français de l'état de chose en Angleterre. Il parle des libertés et en particulier du droit de réunion en Angleterre et voici l'essentiel de ce qu'il en est dit : « En Angleterre il n'y a pas de Constitution écrite, par conséquent il n'y a pas de lois sur la réunion, il y a eu des lois passagères (auxquelles il a été fait allusion plus haut) qui ont interdit pendant quelques temps la réunion et ont permis l'assistance d'un magistrat

de police... mais il n'y a aucune loi qui proclame le droit de réunion ».

Or il est certain que si les lois écrites qui précisent des libertés de ce fait définies, ne permettent pas une aussi grande extension compréhensive, il devient plus difficile par contre de porter atteinte à la matière même de ces libertés ; elle résiste mieux aux empiètements de l'autorité.

Le point de vue théorique exposé, quel est donc le régime effectivement appliqué en Angleterre ?

Les obstacles rencontrés par ces libertés sont des obstacles de fait : En ce qui concerne le droit de réunion, il faut d'abord obtenir un local pour les réunions privées. Les travaillistes et les gens d'extrême-gauche se plaignent fréquemment de ce que les propriétaires leur opposent une quantité de difficultés chaque fois qu'il s'agit pour eux de tenir une réunion en un local clos et couvert.

La loi reconnaît d'ailleurs que le propriétaire peut à tout moment faire suspendre la réunion et dire qu'il retire son local. La police fera alors évacuer celui-ci et, d'après M. Barthélémy, la police a beaucoup d'influence sur le propriétaire, c'est-à-dire, à son avis, le propriétaire est aux ordres de la police. L'on croyait souvent également, suivant une opinion courante, que les organisateurs de réunion pouvaient y admettre qui ils voulaient soit que la réunion fût gratuite, soit qu'elle fût payante. Par conséquent ceux-ci auraient eu la possibilité, si bon leur semblait, de refuser l'entrée à certaines personnes et d'ordonner à quiconque de se retirer ; il aurait été ainsi possible de renvoyer le brigadier de police. Or, une décision récente du Kings Bench (Banc du Roi) dans l'affaire Thomas contre Sawking (1935-347) a modifié ce que l'on croyait être le droit. Celui-ci déclare très nettement que les agents de po-

lice ont le droit d'entrer et de demeurer dans un lieu privé si ceux-ci craignent qu'un crime ne soit commis ou que la paix ne soit troublée.

La police peut toujours prétendre qu'elle craint un crime ou des troubles, par conséquent en fait, en Angleterre comme en France, la réunion est soumise d'abord à la volonté du propriétaire du local, mais en plus elle peut être obligatoirement soumise à la présence d'un officier de police, alors qu'en France si la réunion est privée, la présence de celui-ci ne peut être imposée.

En Angleterre il est d'usage aussi de dire que l'on peut faire comme l'on veut, des monomes, des manifestations, des cortèges sur la voie publique. En effet, s'il m'est permis de me promener seul, il m'est aussi permis de me promener avec plusieurs personnes : par suite le droit anglais ne reconnaît pas à la police le pouvoir d'interdire une réunion sur la voie publique.

Or on se plaint que la police ait eu, à l'égard de ces manifestations en plein air, surtout en ce qui concerne les réunions sur la voie publique, des procédés d'intimidation. La police est chargée d'assurer la circulation, si avec une manifestation on trouble celle-ci, la police pourra la dissoudre et ici ses droits sont très larges.

Il y a une sanction à l'obstruction : une amende de quarante pence et pour l'application de l'amende, on va dissoudre un rassemblement sur la voie publique. La police, aussi, disent les travaillistes, à un pouvoir discrétionnaire pour empêcher ces rassemblement, il suffit non point que la circulation soit arrêtée, mais qu'elle puisse être arrêtée. Or ajoutent-ils, la police n'intervient jamais pour un rassemblement devant un cinéma, un théâtre, pour une séance de l'Armée du Salut, au contraire en cas

de rassemblements de chômeurs, de présence d'un piquet de grève devant un atelier, les poursuites sont quotidiennes. Sont fréquentes à Londres, des interdictions généralisées par le chef de la police, de toutes les réunions organisées devant les bourses de travail. Il n'y a aucun fondement légal à cette mesure, mais il n'y a pas non plus de moyen de contester la légalité des faits ; il y a obstruction à la circulation...

Nous n'ignorons pas cependant qu'il se tient à Londres, d'importants meetings en plein air, à Hyde-Par ou à Trafalgar Square ; seulement ces réunions ne peuvent avoir lieu que sur l'autorisation des pouvoirs de l'Etat.

Il y a évidemment des mœurs anglaises qui sont favorables aux réunions dans la rue, aux cortèges, aux manifestations, mais bien souvent la théorie anglaise est absolue, intransigeante et en fait la pratique suppose bien des nuances.

BELGIQUE

Terminons ce tour d'horizon à l'étranger en examinant ce qu'en Belgique il en est maintenant.

Les articles de la Constitution sur les points qui nous intéressent, art. 19 et 20, que nous avons vus dans le paragraphe précédent, n'ont pas été modifiés en 1921.

Nous allons voir comment ces articles sont aujourd'hui interprétés par la doctrine et la jurisprudence.

Elles y distinguent :

1° les réunions publiques en lieu clos et couvert ;

2° Les rassemblements en plein air.

L'article 19, al 1, consacre le principe de la liberté des réunions publiques en lieu clos et couvert.

Chacun est libre de convoquer à des réunions publiques en lieu clos et couvert, pourvu que ces réunions soient paisibles et ne soient pas armées.

La réunion doit-être paisible : Tel ne serait pas un rassemblement politique constitué en vue de l'emploi de la force ou de la préparation de cet emploi. (Par exemple : loi du 29 juin 1934 interdisant tous exercices collectifs, même effectués sans armes, s'ils sont destinés à enseigner aux praticuliers l'emploi de la force, ou l'emploi des armes.)

La Constitution précise que si elles réunissent ces conditions les réunions publiques ne peuvent être soumises à la nécessité irritante d'une autorisation préventive. Mais l'exercice du droit de réunion peut être réglé par des lois, c'es-à-dire par des dispositions législatives et réglementaires (droit de pénétrer dans les locaux où se tiennent des réunions publiques à l'effet de veiller au maintien de l'ordre et de la sécurité des personnes) .

Les rassemblements en plein air restent soumis aux lois de police.

Il faut entendre par là, toute réunion se tenant sur la voie publique ou dans un endroit non couvert et non fermé, où le public a libre accès (Cass. 21 Déc. 1838. Pasicrisie 1838-1-429). Tel serait la voie publique, fût-elle même couverte, une prairie, un jardin ouvert au public, un hangar, etc...

De telles réunions sont licites, sans autorisation préalable. Mais cette liberté est précaire : elle reste entièrement soumise aux lois de police ; elle dépend quant à son exercice de l'autorité locale et générale ; le législateur et les autorités investies du pouvoir de police ont le champ libre pour re-

courir à toute mesure, même préventive et prohibitive. Les conseils communaux, peuvent édicter toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans les rues et sur les places publiques : ils peuvent notamment soumettre les rassemblements en plein air à la nécessité d'une autorisation préalable et prohiber d'une manière générale tous les rassemblements tumultueux (V. Girien : Dictionnaire de droit public et administratif : Association n° 93. Orban : Traité de droit constitutionnel T. III, p. 565. Thonissen : La constitution belge révisée, art. 19).

Les processions. — L'article 14 de la Constitution stipule que la liberté des cultes et de leur exercice public est garantie sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté.

Certains auteurs en ont déduit, en se basant sur les travaux du Congrès National, que toute mesure préventive est interdite, quel que soit le lieu où le rite ordonne de les accomplir. Le pouvoir social dépouillé de la faculté de recourir à des mesures préventives, n'aurait que le droit de s'adresser aux Tribunaux pour assurer la répression du délit commis à l'occasion de l'usage des libertés religieuses. (Bara : Essai sur les Rapports de l'Etat et des religions, p. 75 — Orban Op. cit., p. 472 et suivantes — Thomisin op. cit, p. 89.)

En sens contraire, une partie de la doctrine estime que l'exercice du culte sur la voie publique, lorsqu'il prend l'allure d'un rassemblement, telle une procession, tombe sous l'application de l'art. 19, qui soumet les rassemblements en plein air aux lois de police (Girum op. cit., voir Liberté de conscience N° 63).

La jurisprudence se range à cet avis. La cour de cassation, dans son arrêt du 23 janvier 1879 (Pasicrisie 1879-1-75) rendu sur les conclusions conformes de son Procureur Général, a déclaré légal l'arrêté d'un bourgmestre interdisant la sortie d'une procession, lorsqu'il y a lieu de craindre que par suite des surexcitations des passions politiques et religieuses, cette sortie ne provoque des désordres. « Lorsque, déclare la cour suprême, pour l'exercice des libertés constitutionnelles les citoyens empruntent la voie publique qui appartient à tous, ils doivent nécessairement se soumettre aux mesures de police prises dans l'intérêt général pour maintenir l'ordre, garantie de toute liberté » (voir aussi Cass. 8 juin 1892 — Pasicrisie 1892-1-286 à 293).

La Cour de Cassation a toujours pris soin de prohiber en termes exprès, les mesures préventives, définitives, d'ordre général et permanent qui limiteraient l'exercice du culte. (Cass 3 févr. 1879 et cass. 15 févr. 1932. Pasicrisie 1932-1-65.)

Ainsi donc nous voici au terme de cette étude à l'étranger. Utile m'a-t-elle parue, car elle prépare le lecteur à porter un jugement plus exact sur le régime qu'en France nous réservons aux divers aspects de la liberté que nous avons considérés.

Souvent les indications mentionnées furent un peu superficielles, mais il est difficile, lorsqu'il s'agit de matières encore mal fixées, exception faite pour la législation de la réunion, de se faire une idée très précise de l'état réel des choses, surtout, et c'était ici le cas, si c'est en pays étranger que l'on se tourne.

Nous allons maintenant consacrer les développements qui vont suivre à ce qui existe chez nous, uniquement.

CHAPITRE II

DE L'ANTIQUITÉ A LA RÉVOLUTION

Si, comme introduction à cet ouvrage, une étude à l'étranger des questions qui nous intéressent m'avait paru indispensable, non moins indispensable me semble maintenant une rapide étude historique de ces mêmes questions en France.

Cette étude nous l'entreprendrons chronologiquement.

SECTION PREMIÈRE. — *De l'antiquité à Haut Moyen âge*

Les documents permettant l'historique précis des réunions, quelles que soient leurs formes dans les républiques antiques, sont rares ; cependant une reconstitution exacte des traits de la physiologie de ces réunions a pu être faite.

Certaines de ces réunions étaient non seulement un mode toléré de la vie publique, mais le mode même de la vie publique.

Ces assemblées que nous ne faisons que rappeler, réglementées de manière très précise, se tenaient à Athènes comme à Rome, généralement en plein air. Les citoyens y exerçaient en quelque sorte une fonction publique ; ces assemblées ren-

daient des décisions exécutoires dans un but législatif ou exécutif.

Ce dernier caractère suffit à nous indiquer que ces assemblées quoique fort intéressantes à différents points de vue, ne sont pas au nombre de celles qui font l'objet de cette étude.

À côté de ces assemblées, les Romains connaissaient-ils les réunions publiques avec le sens que l'on donne à cette expression aujourd'hui, c'est-à-dire réunion où il n'est pas discuté des questions ayant trait uniquement à la chose publique, connaissaient-ils les réunions privées, particulières, enfin connaissaient-ils les rassemblements en plein air, les cortèges, les manifestations ?

Un fait est certain, c'est que des rassemblements pacifiques, en plein air, ou sous les portiques du Forum, véritable centre de la vie publique, avaient lieu continuellement ; aussi rien n'empêche de croire à l'existence de toutes les formes de la liberté énumérées précédemment.

Quoique on en ait dit (1), nous croyons en l'absence de textes prohibitifs, que la liberté de réunion, du moins jusqu'à l'avènement de l'empire, fut mise en pratique à Rome.

Sous l'empire, la loi romaine ne s'occupe que du danger que pourrait faire courir à l'ordre public, les rassemblements tumultueux. Elle incrimina les réunions qui encombraient la voie publique et celles qui seraient composées d'hommes armés ou trop nombreux (2).

Les manifestations, les cortèges, les réunions, qui ne présentaient aucun danger, inoffensifs par

(1) M. Dupriez : La Liberté de Réunion.

(2) Digeste, Loi 2 : De colligis et cortoribus.

Loi 3 : Lex julia de via publica.

leur objet, ou le nombre des citoyens qu'ils comprenaient, restaient libres. En réalité cette réglementation, peu définie, laissait semble-t-il, toute latitude pour s'exercer à la législation prohibitive que l'on avait voulu établir.

A la vérité, toute réunion un peu importante était présumée faite dans une intention criminelle et interdite comme telle.

Les réunions pour cause de religion, au contraire, étaient autorisées textuellement par la loi. Le silence de celle-ci pour les autres, fut souvent un argument présenté en faveur de leur interdiction.

Sous le Bas-Empire, au milieu de l'anarchie qui a régné pendant cette période, la législation des réunions paisibles et licites ne nous paraît n'avoir subi aucune modification sensible.

Le droit de réunion s'est exercé sans autre contrôle que celui de la force. Par contre la législation des réunions illicites et des attroupements tumultueux se fait de plus en plus sévère.

En 404 Arcadius et Honorius, dans une constitution que nous trouvons au code livre I, titre III, loi 15, disaient : « *Conventicula illicita etiam extra ecclesias in privatis ædibus celebrari prohibemus* ». Il ne s'agissait ici que des réunions illicites privées. Quant aux attroupements sur la voie publique une constitution de l'Empereur Martien (An 451) insérée au code, Livre I, titre XII, Loi 5, les punit de mort.

En résumé, nous pouvons conclure que la liberté des réunions tant privées que publiques est la règle sous le bas-empire ; la prohibition ne s'applique qu'aux réunions qui ont un but illicite ou séditieux, quoique M. Dupriez soutient l'opinion contraire.

SECTION II. — *Haut moyen âge à Révolution.*

Sous le régime féodal autocratique et anarchique à la fois, la notion d'Etat disparu, aussi le droit de réunion s'exerça-t-il sans obstacle, bien qu'il ne fut reconnu par aucune charte, par aucun texte de loi. Alors pendant la période du moyen âge, apparurent plusieurs sortes d'assemblées ; beaucoup se tenaient sur les places publiques, s'occupaient de nombreux sujets et entre autres : élection du chef, explications données par ceux qui présentement détenaient le pouvoir.

D'autre part le roi convoque le peuple comme Charles V le fit en 1358.

L'intérêt d'un groupe sur les intérêts de plusieurs groupes voisins étaient exposés et défendus dans des réunions sans contrôle de ce droit. C'est donc ici l'ordre économique qui est en jeu ; l'exemple typique dans la défense des intérêts corporatifs nous fut donné par la Compagnie des Bateliers de la Seine, mais ce n'est là qu'un exemple entre mille.

Cependant à cette époque on trouve une ordonnance royale du 12 septembre 1343 qui dit dans son paragraphe 8 « Qu'aucun ne soit si hardi de faire assemblée sans couleur de confrérie ou autrement » (1). Cette ordonnance est l'interdiction pure et simple de toute réunion ; elle marque une tendance nouvelle du pouvoir royal qui tente de s'affermir.

Cette réglementation d'abord occasionnelle et

(1) Recueil des lois françaises, 4^e vol. p. 476.

molle, quoique en apparence intransigeante, se précise peu à peu.

Charles VI en 1407 semble, en matière de réunion, établir un régime préventif réglementaire; les lettres de cette date défendaient en effet de faire assemblée sans la permission du Roi. Puis Charles VI toujours, le 15 juillet et le 30 août 1410, le 18 mai 1413, publie trois lettres défendant à toute personne, même possédant fief, de s'assembler sans armes, sans ordre.

Ce texte ne vise pas spécialement les réunions proprement dites, mais à cette époque toutes les réunions quelconques étaient un peu confondues dans la réglementation.

Ce système préventif de Charles VI semble rester sans effet, (puisque Louis XI se voit obligé de publier en 1461 une ordonnance relative au régime municipal de la ville de Tours ; puis en 1478 une autre ordonnance défendant les assemblées nocturnes sous peine de mort dans la ville d'Angers.

La législation des ordonnances est une législation préventive prohibitive absolue, alliée à une législation répressive.

Sous les règnes suivants, une distinction entre les réunions semble s'esquisser ; distinction d'ailleurs plus théorique que pratique étant donné la forme imprécise suivant laquelle elle était formulée.

Charles VIII le 25 novembre 1487, défend de « faire assemblée ou congrégation de gens ou mauvais garçons ». On prohibe les réunions faites « à mauvais dessein et dans un certain nombre ».

Aucun texte ne reconnaissant la liberté de réunion, la tenue de réunions n'était que le résultat d'une tolérance.

A la fin du XV^e siècle, il semble pourtant que

la liberté de réunion avait été pratiquée dans une certaine mesure.

Ce n'est que François 1^{er} qui dans son édit du 9 mai 1539, vise les assemblées illicites, °composées du reste surtout de gens armés.

Beaucoup plus importante est l'ordonnance célèbre de Villers-Cotteret, de François 1^{er} aussi, du mois d'août 1539, remettant en vigueur l'ordonnance du 12 septembre 1343 qui interdisait le droit de réunion à tous les ouvriers, celles-ci faisant craindre un péril économique. Je crois que cette ordonnance fait en réalité allusion aux compagnons. Nous pouvons aisément aujourd'hui, vérifier l'exactitude de cette idée et les événements présents semblent légitimer cette crainte.

Après quoi, François 1^{er}, par la déclaration d'août 1546 défend à tous les gentilshommes « à former aucune assemblée et d'en venir aux voies de faits, pour querelle particulière ». Le pouvoir royal et le parlement concurremment, réglementent peu après une série d'arrêts prohibant les réunions d'étudiants sous des peines très sévères : les 7 et 11 juillet défense fut faite « aux écoliers et à tous autres, de faire aucune insulte, port d'armes ni assemblée illicite à peine de corde » (Lamoignon).

Au mois d'octobre 1552 un nouvel arrêt défend les assemblées illicites aux habitants des faubourgs Saint-Marceau et Saint-Jacques.

Puis les 8 février et 1^{er} mars 1554 deux nouveaux arrêts du parlement viennent renforcer l'interdiction des assemblées illicites des écoliers.

Mais c'est l'époque des luttes religieuses, aussi le pouvoir royal et le parlement ont-ils le souci d'empêcher les réunions de fanatiques. Un premier arrêt du parlement de 1558 vise les religieux qui commençaient à s'assembler publique-

ment (Recueil des anciennes lois françaises), puis une série d'arrêts du parlement et d'édits du Roi, interdisent les conventicules et assemblées illicites.

Avec l'arrêt du 15 juin 1560 les assemblées avec port d'armes en plus grand nombre que trois personnes sont interdites sous peine de confiscation de corps et biens.

Le 16 juillet 1560, un édit de François II, attribue aux prélats la répression des assemblées illicites.

A cette époque, la liberté de réunion semble avoir presque complètement disparu, elle est visée à la fois par des mesures prohibitives absolues et par une législation répressive très sévère.

Une déclaration de Charles IX de février 1566, substitue au système de la prohibition, une mesure préventive réglementaire : Aucune assemblée ne pourra être tenue sans avoir fait appel à un conseiller du parlement. Ce système fut abandonné puis adopté à nouveau postérieurement et notamment par Henri III en 1579.

Puis avec le XVII^e siècle réapparaît le système prohibitif : le 27 mai 1610 Louis XIII renouvelle la défense des assemblées illicites ; sous Louis XIV le parlement rend deux arrêts :

Le premier, du 23 juin 1658, porte défense à tous les gentilshommes et autres, de faire aucune assemblée sous peine de la vie, sans permission du Roi et ordre aux gouverneurs de les disperser par la force.

Le deuxième, en date du 21 juin 1717, défend à toutes personnes de s'assembler et de signer aucun acte ou requêt, sans permission du Roi.

Après la révocation de l'Edit de Nantes, sui-

virent des persécutions qui ne laissèrent aucune liberté, celle des réunions moins qu'aucune autre.

Sous Louis XV, aucun texte nouveau ; même politique, mais l'agitation grandit. La Franc-maçonnerie s'introduit en France.

En 1731 le Cardinal Fleury dissout le club de l'entresol qui tenait ses séances Place Vendôme, dans l'hôtel du Président Hérault.

Les cabinets de lecture, deviennent des lieux de réunions puis les cafés deviennent les asiles des réunions publiques.

Le pouvoir absolu s'usait et devenait impuissant à les interdire.

Le 11 mai 1775, proclamation est faite, au cours de la guerre des farines, concernant les attroupements : « Les personnes qui se sépareront sous sommation, ne seront pas poursuivies, celles qui continueront à s'attrouper encoureront la peine de mort ».

Un peu plus tard, le 7 septembre 1778, un arrêt du parlement relatif à la Ville de Lyon, apporte une réglementation plus précise encore ; il dit en effet : « Défenses sont faites à toute personne de quelque qualité et condition qu'elle soit, de s'assembler ou de s'attrouper dans cette ville, faubourg et banlieue sans y être autorisée ou sans en avoir obtenu la permission. Nous leur défendons de s'assembler et de s'attrouper non seulement dans les cafés, auberges, cabarets, maisons particulières, mais encore dans les rues, places, carrefours, quais, ponts, jardins, prés, terres, vignes et autres endroits quelconques, à peine d'être arrêtée et emprisonnée ».

Ce texte substitue au régime prohibitif un régime préventif réglementaire, une autorisation

pouvant être accordée, dans des conditions qui demeurent il est vrai, indéfinies.

D'autre part, il fait allusion à la question du lieu de la réunion et celle-ci aura, nous le verrons plus tard, une grosse importance.

En fait, nulle part on ne pouvait tenir une réunion.

Les prohibitions se succèdent alors, semblant chercher, impuissantes, à enrayer le mouvement d'un idéal qui tend vers sa réalisation.

Un arrêt du parlement de 1778, un autre de 1780, interdisent les attroupements de compagnies d'arts et métiers et les attroupements armés.

A partir de cette date, jusqu'à 1789, plus de texte, cependant les idées de liberté se font plus profondément marquées dans les esprits. Elles acquièrent de plus en plus de force, d'intensité, de virulence et s'épanouissent, excessivement c'est certain, dans le chaos de la Révolution.

L'œuvre de la Révolution et celles des époques postérieures à celle-ci seront étudiées par la suite, au fur et à mesure pour chaque matière, réunion, attroupement, etc... prise séparément ; nous ne pouvons en effet le faire d'un bloc pour toutes celles-ci l'ensemble de la réglementation devenant de plus en plus touffue et étant par suite beaucoup trop considérable.

CHAPITRE III

LES LIBERTÉS VOISINES

SECTION I. — *Le Régime des réunions de la Révolution à nos jours*

Nous venons de brosser à grands traits le régime des réunions, des rassemblements, des attroupements dans l'ancienne France ; nous ne dirons pas des cortèges et des manifestations, puisque ces mots ne sont contenus dans aucun texte, et que du reste ils n'apparaîtront dans la législation qu'avec le décret-loi du 23 octobre 1935.

§ I. — *Historique*

Si dans l'ancienne France on ne parle pas de liberté de réunion, il faut cependant se rendre compte que le goût de la réunion est très vif. Lorsqu'il y a une décision à prendre qui ne présente même pas une très grande importance, on se réunit pour en délibérer et nos pères estimaient à juste titre que c'était là le moyen le plus sûr pour agir sagement. La gestion des affaires communales est assurée, dans l'immense majorité des communes rurales, par la réunion des citoyens devant le porche de l'Eglise, c'est une espèce de gouvernement direct ; chacun émet un avis, développe une idée, donne son opinion, en un mot on discute, puis on délibère : Fera-t-on telle route ? Construera-t-on tel pont ? Est-il indispensable à la commune ? Répa-

rera-t-on le clocher ? etc... Dans l'ancienne France existe donc la liberté de réunion. Sous l'ancien régime on a également le goût des cortèges et des manifestations de tous ordres. Les cortèges ont très souvent le caractère religieux : procession de la Fête-Dieu, procession de pénitents, mais défilé aussi de corporations, de groupements économiques pour défendre leurs intérêts, pour protester contre les empiètements des métiers et corps voisins.

Régime de la Révolution.

Arrive la Révolution, elle fait table rase du passé, dans le domaine politique d'abord, de tous les textes de l'ancien régime.

La liberté presque absolue succède à une réglementation qui fut plus ou moins libérale, suivant les époques, mais qui à la fin de l'ancien régime tend vers un état de restriction absolue. En fait du reste, ce régime de restriction lutte vainement contre les tendances à la liberté qui se font de plus en plus jour et qui finissent par l'emporter comme l'histoire nous l'apprend.

Dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, de juillet-août 1789, est affirmée la liberté en général, la liberté d'aller et de venir ; par conséquent la liberté de se réunir, la liberté de la pensée et de l'expression de la pensée — cela suffit pour établir le droit de réunion. Mais si nous jetons un coup d'œil sur cette réglementation, elle nous apparaît sous deux aspects :

1° Organisation Politique : c'est le droit de réunion municipale ; les citoyens se réunissent pour choisir leurs administrateurs, pour choisir les électeurs secondaires, chacun dans sa commune et alors

ils délibèrent sur le choix à faire — c'est la première manifestation.

2° Ce droit de réunion vient à la suite du droit de pétition qui à l'heure actuelle est bien tombé en désuétude et qui cependant a joué un grand rôle au cours de l'histoire.

Les citoyens ont le droit de pétitionner et pour donner plus de poids à leurs réclamations, ils se réunissent pour rédiger ensemble une pétition. Par conséquent le droit de réunion n'arrive qu'à la suite du droit de pétition et ne semble en être qu'une conséquence ; c'est la deuxième manifestation.

Un décret de l'Assemblée Nationale du 14 décembre 1789, proclame le droit de réunion paisible et sans armes à la seule condition préalable d'une autorisation — donc régime préventif réglementaire réduit à son minimum ou régime préventif simple.

Plusieurs décrets successifs affirment encore ce droit, mais alors les excès des clubs amènent promptement une réaction ; plusieurs textes restreignent la liberté laissée à ceux-ci.

D'autre part il faut dire que pendant les premières années du régime de liberté démocratique, le droit de réunion est peu distinct du droit d'association ; cette confusion assez compréhensible est marquée dans la loi des 13 et 19 novembre 1790, loi sur le droit de réunion et d'association. La conséquence de cette confusion est la restriction un peu involontaire du droit de réunion. Le législateur en effet est hostile aux clubs et associations qui sont incontestablement des éléments de troubles dans la nation ; aussi cherche-t-il à paralyser leur action. Dans cette intention il publie plusieurs lois parmi

lesquelles celle du 30 septembre 1791 encore sur les réunions et les associations.

Donc en définitive, le législateur révolutionnaire n'est pas absolument hostile au droit de réunion et du reste il lui serait difficile de l'être puisqu'il a été proclamé dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen — mais cependant ce droit il le restreint, car nettement hostile aux clubs et associations, il réduit la liberté laissée à ceux-ci et par voie de conséquence, cette restriction, étant donné la confusion faite à cette époque, rejaillit sur le droit de réunion.

Le Directoire.

La constitution du 5 Fructidor an III, constitution directoriale, constitution de la réaction Thermidorienne n'aime pas beaucoup non plus les sociétés politiques et son esprit est marqué des mêmes tendances.

Voilà donc dans l'ensemble la législation de la Révolution, ou plutôt les idées qui guidèrent le législateur à cette époque ; il admet, mais il a peur.

Consulat et Empire.

Nous arrivons ainsi à la Législation Consulaire et impériale ; en la matière elle est contenue dans l'article 291 du Code Pénal.

Ici encore se poursuit la confusion faite entre les Associations et les réunions. Le texte en effet ne fait que parler des associations, mais le titre de la section VII est le suivant : Des associations ou réunions illicites. Pratiquement donc on doit traiter la réunion comme l'association. La distinction

de la réunion s'est faite au cours du xix^e siècle et nous allons passer toute cette période sous ce régime de l'article 291 du code pénal : on n'a pas le droit de se réunir et la police peut prévenir.

La Monarchie de Juillet.

C'est alors que vers la fin de la Monarchie de Juillet, les partisans de la réforme électorale imaginèrent cette solution : « Nous n'avons pas le droit de nous réunir, disaient-ils, mais nous avons bien le droit de déjeuner ensemble : si nous pouvons déjeuner seul, nous pouvons également déjeuner avec un ami, trois amis, cent amis. C'est le régime de la campagne des banquets. Le Gouvernement de Louis-Philippe, qui avait des idées libérales, estime qu'il ne pouvait vraiment pas interdire à des gens de déjeuner ensemble.

C'est ainsi qu'a lieu en France, la levée de fourchettes, série de banquets dont le plus célèbre fut celui de Màcon, présidé par Lamartine et où celui-ci prit la parole.

Puis des banquets sont organisés à Paris, dans les faubourgs populeux, le dimanche, à un prix de souscription de cinq francs.

Le Gouvernement prend peur et le 21 février 1848, le Ministre de l'Intérieur et le Préfet de Police interdisent les banquets.

A partir de cette campagne des banquets, l'agitation grandit, ce sont les barricades, les coups de feu... et Louis-Philippe est obligé de partir.

Par conséquent on peut dire que la Monarchie de juillet est tombée, sur le droit de réunion manifesté dans la forme du banquet, du déjeuner.

La Seconde République.

La Constituante de 1848 déclare le droit de réunion ajourné, les temps sont troubles.

Second Empire.

Survient alors le coup d'état du 2 décembre 1851 et en 1852 le décret de Louis-Napoléon dira : « une réunion de plus de vingt personnes ne peut être tenue qu'avec l'autorisation du gouvernement ». C'était déjà la pratique — Le Préfet de police doit prévenir les troubles et il en a les moyens, il interviendra donc si la loi n'est pas respectée.

Ceci c'est le régime de l'empire autoritaire, mais l'Empire libéral à tendance parlementaire suppose la liberté de la réunion et de toutes les autres manifestations de la pensée.

Napoléon III lâche des bribes de liberté par les lois du 1^{er} avril 1865 et du 15 mars 1866 pour arriver à la grande loi libérale du 6 juin 1868 qui introduit le droit de réunion mais avec tout un arsenal de restrictions : Déclaration préalable, délai de trois jours francs, bureau, présence de la police. Existe dans ce décret la sévérité traditionnellement plus marquée à l'encontre des réunions politiques et par contre aussi l'habituelle faveur dont jouissent les réunions électorales.

Troisième République.

Nous arrivons ainsi à la Troisième République et à la grande loi du 30 juin 1881 qui encore aujourd'hui en la matière est la loi fondamentale. Votée sous le Ministère Jules Ferry, elle marque

une des manifestations les plus importantes du régime d'it de « La République aux Républicains ».

En 1879, pour ainsi dire la République s'installe chez elle ; ce sont des républicains qui vont occuper les postes, tandis que jusque-là au contraire il n'en était pas ainsi. Alors on commence par faire une législation libérale concernant plusieurs matières du reste : la Presse et le Droit de Réunion notamment.

Pour bien comprendre l'esprit de la loi de 1881, il est indispensable de bien se représenter l'état des sentiments de cette époque et notamment se rendre compte qu'alors soufflait un vent assez violent d'anticléricalisme. Cet anticléricalisme se calmera du reste par la suite, même chez les hommes comme Jules Ferry.

§ II. — *Le principe de Liberté,*
Loi du 30 juin 1881

C'est un principe de liberté qui inspire la loi de 1881, elle déclare dans son article premier : « Les réunions publiques sont libres, elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions présentées, par les articles suivants ».

Disons en passant, puisque ceci touche moins directement notre sujet, que l'article 7 de la loi, précise : « les clubs demeurent interdits ».

Donc cette loi, du premier ministère Ferry, supprime tout régime préventif prohibitif ; elle supprime par conséquent toute autorisation préalable, mais elle maintient un régime préventif. Conservant le régime préventif simple ou régime préventif réglementaire la réunion doit-être précédée d'une déclaration.

C'est le Sénat qui a tenu à marquer le principe

en tête de la loi, par ces mots : « les réunions publiques sont libres » car dans le projet de loi ils ne figuraient pas.

But de la déclaration.

La déclaration a un double but et constitue en somme une double sauvegarde — elle tend d'abord à assurer l'ordre public. Nous vous annonçons que nous faisons une réunion, par conséquent, vous gouvernement, vous pouvoirs de police, il vous appartient de prendre les dispositions nécessaires pour que l'ordre public soit maintenu.

Et ensuite la déclaration protège le droit de réunion parce qu'elle signifie aussi : Nous avons l'intention de tenir une réunion, nous vous en prévenons, à vous de faire le nécessaire maintenant pour protéger le libre exercice de ce droit proclamé en tête de la loi. Cette déclaration devra indiquer le lieu, le jour, l'heure de la réunion et être signée par deux personnes dont l'une est domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu. Ces deux déclarants devaient jouir de leurs droits civils et politiques. La déclaration devait mentionner leurs noms, qualité et domiciles.

Signature double.

A Paris elle devait être faite au Préfet de police, dans chaque département au Préfet, dans le chef-lieu au Sous-Préfet, dans les arrondissements et dans les autres communes aux Maires. Il en est donné immédiatement récépissé.

Délai.

La réunion ne peut avoir lieu qu'après un délai de 24 heures au moins, réduit à deux heures pour

les réunions électorales (1) pendant la période électorale.

Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique.

C'est une règle générale, seulement on comprend de quelle réunion il s'agit, il ne faut pas confondre et c'est un point essentiel la réunion d'une part, avec l'attroupement, le cortège, la manifestation, d'autre part. Puis suivent dans la loi des dispositions concernant les heures de fermeture de la réunion, l'obligation d'avoir un bureau composé de trois personnes au moins ; il est chargé de maintenir l'ordre et d'empêcher toute infraction aux lois ; la présence d'un délégué de l'administration est obligatoire, celui-ci d'après la loi de 1881, n'a pas besoin de revêtir ses insignes, contrairement à la loi de 1868, mais en fait une circulaire administrative les y obligeait.

Toutes les dispositions sont encore en vigueur, sauf la déclaration qui a été supprimée, dans les circonstances suivantes : Nous sommes au lendemain de 1905, Séparation des Eglises et de l'Etat. L'Eglise catholique se refuse à laisser se constituer les associations cultuelles — juridiquement le culte catholique n'étant pas exercé par le moyen des associations cultuelles pouvait l'être encore par le jeu des Associations de la loi de 1901 ; même refus de l'autorité religieuse. Cependant sous l'influence pacifique, notamment d'Aristide Briand, rien n'est changé aux conditions extérieures du culte : les églises restent ouvertes, les cérémonies se célèbrent et on cherche une organisation juridique de cette liberté des cultes.

(1) Définition Réunion Electorale V. Barthélémy, p. 196. Cours sur les libertés.

C'est alors que le Conseil d'Etat imagine d'assimiler les Assemblées de fidèles à des réunions, suivant la loi de 1881. Donc les curés doivent faire pour chaque assemblée de fidèles, une déclaration — seulement un dimanche, il est fréquent qu'il y ait cinq messes dans la matinée, les vêpres dans l'après-midi, peut-être une conférence le soir comme maintenant à Notre-Dame, le curé aurait passé son temps perpétuellement à la Préfecture de Police pour faire des déclarations et cela on ne pouvait l'exiger. C'est alors que l'on avait trouvé cette solution intermédiaire et qui n'était plus la loi : le curé fera tous les ans, une déclaration globale pour toutes les réunions de fidèles de l'année.

L'Eglise n'admet pas le principe de la déclaration, même modifiée ainsi, et dit : Non, défense aux curés de faire des déclarations. Cependant il faut que le clergé soit dans la loi et si le clergé ne veut pas céder, il n'y a plus qu'un moyen : modifier la loi — c'est ce qui fut fait et la loi du 28 mars 1907 supprime l'obligation de la déclaration pour toutes les réunions, car l'on ne pouvait faire une législation spéciale pour les réunions religieuses.

Nous voyons donc que le régime de la réunion, établi par la loi de 1881, modifié par la loi de 1907, est extrêmement libéral — il laisse la plus grande liberté et les plus grandes facilités pour organiser une réunion. Aucune autre loi, si ce n'est celle du 10 janvier 1936 sur le port des armes prohibées et qui édicte des peines contre ceux qui auraient été trouvés porteurs d'une arme prohibée au cours d'une réunion ou d'une manifestation, n'est venue modifier ce régime, c'est donc le régime actuel.

Liberté totale pour tenir des réunions, mais rappelons cependant que les réunions sur la voie

publique demeurent interdites d'après les lois antérieures et que la loi de 1881 a été muette sur ce point; par suite les dispositions législatives précédentes continuent de s'appliquer.

Mais si nous avons un régime des réunions, longuement déterminé et défini par des lois, nous n'avons pas de définition de la réunion. Force nous sera pour donner une définition, de nous tourner vers la jurisprudence et là, grâce à des arrêts du Conseil d'Etat qui sont extrêmement remarquables, qui sont de véritables monuments de doctrine libérale, surtout si l'on regarde les conclusions préalables des commissaires du gouvernement, nous y arriverons avec précision.

§ III. — *Jurisprudence*

Si l'apport de la jurisprudence est très mince, nous le verrons, en matière d'attroupement et de rassemblement, celui-ci par contre, en matière de réunion est si non très abondant, du moins très important.

C'est grâce à la jurisprudence, que nous avons en effet à l'heure actuelle une définition de la réunion.

Le premier arrêt sur lequel nous porterons notre attention, est l'arrêt Delmotte.

Nous sommes sous le régime de l'état de siège et nous savons cependant que le régime de l'état de siège diminue les libertés des individus et notamment la liberté de réunion.

Prenant appui sur un texte législatif relatif à l'état de siège, le commandant de la place d'Annecy, ordonne la fermeture d'un café.

Le Conseil d'Etat a annulé cette décision mi-

litaire pour le motif que la loi du 30 juin 1881. s'applique aux réunions concertées ou organisées en vue de la défense d'idées ou d'intérêts.

Si il y a trois cents personnes dans un café, ce n'est pas une réunion, parce que d'une part ces personnes ne se sont pas concertées, que la réunion n'est pas organisée. Les passants entrent, mais pas vertu d'une organisation, ou d'un concert, par conséquent il manque le premier élément de la réunion.

D'autre part ils sont là pour boire et non point pour échanger des idées ou pour défendre des intérêts. On peut parler entre consommateurs et c'est le propre du « Café du Commerce »; mais il n'y a pas un orateur général, s'adressant à l'ensemble de l'auditoire, il n'y a pas échange des idées. Il manque donc également le second élément de la réunion.

Insistons sur le second élément : l'échange des idées qui est absolument nécessaire pour qu'il y ait réunion.

Il en résulte qu'un spectacle de curiosité ou qu'un spectacle théâtral n'est pas une réunion. Nous nous entendons pour voir la projection d'un film, nous sommes assemblés pour voir une pièce, ce n'est pas une réunion.

Faisons un pas de plus dans la voie des difficultés : Une conférence est-elle une réunion ? quelle soit littéraire, scientifique ou artistique; mais c'est surtout pour la conférence littéraire que la question s'est posée.

Le Conseil d'Etat a répondu en déclarant qu'il ne fallait pas considérer la conférence comme une réunion. Il a été pourtant interdit une conférence sur Jacques Bainville. Mais nous vivons il est vrai

des temps un peu troublés, où les idées restent incertaines.

Aux yeux de la loi de 1881, il ne semble pas qu'il y ait d'hésitation, cependant on voit combien cette distinction est délicate.

Ajoutons encore que la réunion est momentanée et que c'est dans ce qualificatif que réside la différence avec l'association qui elle présente un caractère de permanence dans les liens existant entre ses membres : La réunion est un groupement momentané, ne supposant pas d'autres liens entre ses membres que la convocation; mais il faut cette convocation, manifestation de l'organisation concertée en vue de l'assistance à la réunion.

Après l'examen de ces différentes idées, nous pouvons donc donner une définition de la réunion :

La réunion constitue un groupement momentané de personnes, groupement organisé par une volonté préalable en vue d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions, ou en vue de se concerter pour la défense d'intérêts.

En examinant cette définition, nous sentons bien qu'il y a là une notion qui si elle est assez voisine de celles de cortège et de manifestation, s'en différencie tout de même sensiblement.

Aussi étant donné la différence on pourrait se demander pour quelle raison nous avons consacré à la réunion des lignes assez nombreuses.

La raison est la suivante : c'est que la matière des réunions est une de celles où l'on voit assez bien la combinaison des libertés avec le maintien indispensable de l'ordre public.

Or cette combinaison harmonieuse de ces deux tendances antagonistes est tout le problème de notre matière des cortèges et des manifestations.

En voyant donc ainsi la solution heureuse et

qui jusqu'à ces dernières années tout au moins donnait satisfaction, en cette matière, le lecteur est plus apte à comprendre le régime prochain et sans doute assez analogue de nos cortèges et de nos manifestations. Aussi, à mon avis, serait-on impardonna-ble de quitter la jurisprudence en matière de réunion sans s'arrêter quelques instants sur peut-être le plus grand arrêt du Conseil d'Etat en la matière : l'arrêt Benjamin.

Benjamin est un écrivain, un orateur ou plutôt un conférencier spécialisé dans la conférence mimée. Les instituteurs de Nevers écrivent au maire qu'ils empêcheront la réunion projetée par Benjamin d'avoir lieu.

Le maire accueille paraît-il avec empressement cette suggestion et transmet cette lettre au préfet; celui-ci répond au maire qu'il lui appartient sous sa propre responsabilité d'appliquer l'art. 91 de la loi municipale de 1884, de maintenir l'ordre public...

Le maire prend le 24 février 1930 un arrêté interdisant la conférence.

A la conférence publique est alors substituée une conférence privée sur invitation.

Second arrêté du maire interdisant à nouveau la réunion. Pourvoi est alors formé par la voie du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat : 1° par René Benjamin; 2° par le Syndicat d'Initiative; 3° par la Société des Gens de Lettres.

Le Conseil d'Etat annule les deux arrêtés car il y voit :

- 1) un détournement de pouvoir;
- 2) la violation de la loi et des droits acquis.

Ces arrêtés en effet étaient en contradiction avec la loi de 1881 établissant la liberté de réunion.

Le premier devoir du maire était de maintenir l'ordre, de garantir à Benjamin la liberté de réunion; cette affirmation tempérée évidemment par l'insuffisance véritable de la police qui seule autorise le maire à prendre de telles mesures.

Nous voyons dans cet arrêt la réaction heureuse de cette haute juridiction qui s'exercera à coup sûr aussi dans notre matière contre les excès possibles de l'administration.

A ce point de vue donc cette étude était utile; utile était-elle aussi à deux autres points de vue parce que d'une part, aux époques où nous avons fait cette étude, il n'avait jamais été question dans les textes législatifs de cortège et de manifestation, et, parce que d'autre part, la législation nouvelle du décret-loi du 23 octobre 1935 sur les cortèges et les manifestations rejaillit (surtout du reste par suite d'une fausse interprétation de celui-ci par l'administration dans un but de commodité) directement et d'une façon capitale sur le droit de la Réunion.

SECTION II. — *Le régime des attroupements de la Révolution à nos jours*

§ I. — *Historique*

Nous avons vu que dans l'ancienne France, l'ancien régime se préoccupait beaucoup des attroupements; qu'il les a distingués suivant qu'ils étaient armés ou non, et qu'il les a réglementés par de nombreuses ordonnances.

Puis la Révolution arrive, et il en est de même

des textes que l'ancien régime avait publiés sur les attroupements que de ceux que celui-ci avait édictés concernant les réunions.

Les attroupements sur les voies publiques ont donc besoin d'être réglementés.

La définition de l'attroupement ne présentant pas des caractères aussi délicats et nuancés que celle de la réunion peut-être donnée au début de l'étude consacrée au développement de leur régime au cours de l'histoire.

Cette notion de l'attroupement s'est du reste dégagée beaucoup plus tôt et le législateur eut rapidement des idées sensiblement plus nettes sur ceux-ci qu'il n'en eut sur la réunion qui nous l'avons vu fut longtemps mal distinguée des clubs et des associations.

Les cortèges et les manifestations sont certainement, eux aussi, comme les attroupements, des rassemblements de personnes, mais tandis que dans la notion d'attroupements, semble contenue une idée de spontanéité, d'inorganisation et de rassemblement accidentel, celle des cortèges et des manifestations éveille à l'esprit au contraire une idée d'organisation et de rassemblement concerté.

M. J. Barthélemy cependant, définit l'attroupement un rassemblement accidentel ou concerté, spontané ou inorganisé souvent tumultueux, d'un certain nombre de personnes réunies pour manifester.

Celui-ci ne semble donc pas faire une très grande distinction entre toutes ces notions puisqu'il déclare qu'un attroupement peut aussi bien être accidentel que concerté et spontané qu'organisé.

Il est un fait certain en tout cas, c'est que les uns mènent bien aux autres, qu'en un mot ils sont les causes directes les uns des autres : combien d'at-

troupelements ont dégénéré en manifestations et même en manifestations avec formation de cortèges, combien de cortèges ont entraîné d'attroupements et de manifestations et combien de manifestations ont causé d'importants attroupements. On voit donc facilement combien ces notions sont voisines; c'est pourquoi il semble impossible de regarder les unes sans regarder les autres.

Afin d'éviter les désordres qui résultent de ces attroupements certaines mesures ont été organisées par une série de lois dont la plus ancienne est la loi du 26 juillet 1791 : « Sera réputé attroupement séditieux et puni comme tel, tout rassemblement de plus de 15 personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement. »

Puis la loi martiale du 21 octobre 1789 déclare qu'un attroupement n'était illégal que lorsque la loi martiale avait été proclamée.

Ensuite vient la loi du 10 avril 1831 qui reprend la loi de 1789 et qui ajoute au texte qui vient d'être cité : « Toutes personnes qui formeront des attroupements sur la place ou la voie publique seront tenues de se disperser à la première sommation des Préfets, Sous-Préfets, Maires, Adjoints au Maire, Magistrats, et officiers civils, chargés de la police judiciaire. » Ceci c'est la rédaction de la loi du 10 avril 1831, car en 1791 nous n'avions pas de préfets ni de sous-préfets.

Il faut encore ajouter que même en dehors de la voie publique, les attroupements présentant certains caractères dans le détail desquels nous n'entrerons pas ici, sont interdits et que ceux qui y participent, malgré cette interdiction sont sévèrement punis.

Nous arrivons alors à la loi du 7 juin 1848.

§ II. — Loi du 7 juin 1848

Voici ce qui est interdit par cette loi :

1°) tout attroupement armé, quelle qu'en soit l'importance;

2°) les attroupements non armés qui sont de nature à troubler la tranquillité publique.

Distinction de l'attroupement armé et non armé.

Qu'est-ce qu'un attroupement armé ? Il fallait que la loi en donne la définition. Est-il nécessaire qu'il y ait des gens avec des fusils sur les épaules ou des sabres au côté ? Si un individu a un revolver dans sa poche et qu'il y ait 3.000 personnes non armées, sommes-nous en présence d'un attroupement armé ? Evidemment non.

La loi a prévu le cas dans les conditions suivantes : Un attroupement est armé quand plusieurs individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées, ou bien si un seul des individus qui composent l'attroupement est porteur d'une arme apparente et n'est pas immédiatement expulsé par les autres.

Voilà la nuance établie par la loi. Cette définition est importante puisque c'est sur celle-ci que l'administration s'appuiera pour juger s'il y a lieu de prendre telle ou telle mesure et en particulier de décider la dispersion de l'attroupement en se soumettant bien entendu au protocole exigé par la loi.

L'attroupement non armé est celui qui est jugé comme tel par l'autorité administrative et c'est elle

qui décide si celui-ci menace ou non la sécurité publique.

La dispersion de l'attroupement est organisée encore actuellement par la loi du 7 juin 1848.

Cette procédure, ce protocole, quel en est l'objet ? C'est de légitimer l'emploi des armes par la force publique et il n'y en a pas d'autre.

L'emploi des armes n'est légitimé essentiellement que par une exhortation adressée à la foule par un magistrat civil, revêtu des insignes de son autorité. Voilà l'essentiel.

Maintenant, lorsqu'un attroupement armé ou non armé, dit la loi du 7 juin 1848, se sera formé sur la voie publique, le maire interviendra. C'est d'abord le maire qui est chargé dans l'intérieur de la commune du maintien de l'ordre public, de la sécurité, de la tranquillité. Nous avons toute une jurisprudence sur les limites du rôle de la police et notamment sur ce qu'est l'atteinte à la tranquillité publique.

Lorsqu'un attroupement s'est donc formé, c'est le maire, à défaut du maire l'adjoint, à défaut des deux le commissaire de police ou tout autre agent dépositaire de la force publique ou du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore, qui doit se rendre sur les lieux de l'attroupement. Par conséquent si l'agent public n'a pas son écharpe, la dispersion de l'attroupement va être illégale. Celle-ci est le signe de l'autorité. La loi l'exige.

Un roulement de tambour, dit la loi du 7 juin 1848, annoncera l'arrivée du magistrat.

« Le 6 février 1934, on n'avait pas de tambour, on n'avait pas non plus la trompe que prévoient les anciens textes, mais il y avait un clairon. Il paraît que ce clairon a sonné », dit M. Joseph Barthélémy, « C'est un des points les plus contesté. »

Le magistrat est sur le lieu de l'attroupement et c'est alors ici qu'intervient la distinction entre l'attroupement armé et l'attroupement non armé.

Dans le premier cas, le magistrat lui fait sommation de se dissoudre et de se retirer. Cette première sommation restant sans effet, une seconde sommation précédée d'un roulement de tambour, sera faite par le magistrat et en cas de résistance, l'attroupement sera dispersé par la force.

Dans le deuxième cas, la différence réside dans ce fait qu'il y a trois sommations au lieu de deux avant l'emploi des armes. D'autre part, après le premier roulement le magistrat exhortera les citoyens à se disperser.

Voilà le protocole. C'est insuffisant et comment le législateur de 1791 à 1848, a-t-il opéré en fait ? Si il y a des milliers d'individus l'exhortation est bien théorique et on ne s' imagine pas bien un discours même diffusé par des haut-parleurs.

Au point de vue de la loi, il suffit qu'il y ait eu en réalité quelque part un fonctionnaire avec son écharpe et qu'il ait dit : « Dispersez-vous ». C'est un rite et rien de plus.

Tout ceci, on le pense facilement, laisse à réfléchir gravement. N'est-ce pas une excuse trop facile pour l'administration de soutenir qu'elle a fait les choses légalement en se conformant à tous les détails du protocole imposé ? Combien de personnes d'autre part pourront affirmer que les choses ont été faites régulièrement ? Bien peu pourront témoigner avoir vu de leurs propres yeux le magistrat ceint de son écharpe prononcer les paroles sacramentelles !

On s' imagine difficilement ce que fut, avec le bruit qu'il y avait sur la place de la Concorde, un roulement de tambour ou une sonnerie de clairon.

Aussi beaucoup de gens de bonne foi disent qu'elle n'a pas eu lieu.

Le doute d'ailleurs sur l'efficacité de ces mesures était déjà mis en lumière le 6 mars 1834 à la Chambre des Députés par le Général Jacquemin qui disait : « Eh bien, je dis que c'est impossible, je le déclare pour moi, je n'ai jamais trouvé le cas où l'on put faire une sommation si ce n'est à 11 h. ou à minuit, c'est-à-dire à l'heure où il n'y a plus de population dans les rues, à l'heure où il n'y a plus de perturbateurs », et encore ces paroles étaient peut-être vraies à l'époque où elles furent prononcées, mais aujourd'hui elles ne semblent plus correspondre à la vérité.

Cette sommation devant des milliers de personnes c'est un peu ridicule.

Il y a des circonstances aggravantes, des attroupements, notamment s'ils sont formés de nuit et celles-ci ont de l'importance au point de vue des sanctions à appliquer aux individus constituant l'attroupement.

La loi du 7 juin 1848 a établi toute une gamme de peines qu'il ne paraît pas intéressant de rappeler ici.

Le protocole doit être appliqué à la lettre et le fait qu'il n'en ait pas été ainsi (le magistrat ne portait pas par exemple l'écharpe tricolore) entraîne la nullité des poursuites judiciaires ouvertes contre les personnes arrêtées au milieu de l'attroupement; mais par contre si ce protocole a été observé, les manifestants ont l'obligation de se disperser à la demande de l'autorité.

D'après la loi de 1848, les poursuites pour délit et crime d'attroupement, étaient déférées à la Cour d'Assises, mais l'article 4 de la loi du 25 février 1852 a abrogé l'article 10 de cette loi, et a correc-

tionnalisé la compétence de la cour. Naturellement la République a préféré la Législation de l'Empire; tous les gouvernements essaient de se défendre or « on tient mieux sa condamnation à un tribunal correctionnel qu'à la Cour d'assises ».

Les attroupements sont également prévus par l'article 97, paragraphe 2, de la loi municipale du 5 avril 1884 : Le maire peut, en vertu de ses pouvoirs de police, interdire sur le territoire de sa commune, tout attroupement non armé qui lui paraîtrait susceptible de troubler la sécurité publique.

Les attroupements qui se formeraient contrairement aux arrêtés du maire, tombent sous le coup des peines de police prévues par l'article 491 du Code pénal.

Nous avons vu que la Législation relative aux attroupements est encore assez importante; s'il en est ainsi de la Législation, par contre l'apport jurisprudentiel en cette matière est mince; dans les matières où la Législation est abondante et nettement fixée l'apport jurisprudentiel est, c'est la conséquence logique, très réduit.

Presque toujours, pour ne pas dire toujours, l'autorité administrative, lorsqu'elle prend des mesures contre un rassemblement, un attroupement, une émeute, applique à la lettre les formalités obligatoires imposées par la loi; la principale de ces formalités étant surtout le protocole de la dispersion étudié précédemment.

Il résulte donc de ce fait même, que les actions en justice basées sur une inobservation de la loi sont à peu près inexistantes.

Le point de cette matière des attroupements, qui permet le plus à la jurisprudence de s'exercer, est celui de la provocation à l'attroupement.

Cette provocation en effet quelle qu'en soit la

forme, verbale ou écrite, est un délit. C'est du reste en vertu de cette idée que le 3 janvier 1935 tout le numéro spécial du journal intitulé : « La Patrie est en danger » signé de M. Jean Renaud a été saisi; et l'on sait cependant combien est difficile la saisie totale du tirage d'un journal.

SECTION III. — *Le régime des manifestations religieuses*

Le sujet des manifestations religieuses en général et en particulier celui des processions religieuses, touche de très près celui des cortèges et des manifestations laïques. C'est une étude que l'on serait impardonnable de ne pas entreprendre, d'autant plus que le décret du 23 octobre 1935 qui a trait aux cortèges et aux manifestations en général, comporte une restriction, une soupape de sûreté pour ainsi dire, qui, si elle ne vise pas uniquement les manifestations cultuelles, a été cependant en grande partie insérée dans son texte, en considération de celles-ci.

§ I. — *Les textes*

Les processions n'ont jamais fait, pendant trois quarts de siècle, l'objet d'interdiction généralisée.

Au contraire, la seule loi en vigueur au cours du xix^e siècle, fut la loi du 24 Messidor An XII, qui avait organisé une certaine participation officielle; celle-ci demeura en vigueur jusqu'en 1907, date de la loi de Séparation.

Survint en 1884 la loi municipale qui déclara

que c'est au Maire ou au Préfet, qu'il appartient, en vertu de leurs pouvoirs de police, de faire régner l'ordre public.

La conséquence logique de ce devoir incombant au Maire et qui découle du principe posé, fut de lui permettre, pour maintenir cet ordre public, de régler, si besoin était, les manifestations extérieures dans le sens le plus général de ce terme.

Ainsi comprises, les manifestations extérieures englobent évidemment toutes les manifestations religieuses extérieures et en particulier les processions.

Les pouvoirs de police du Maire et de tout autre autorité qui le remplace, doivent être exercés en tenant compte du principe posé à l'article 1^{er} de la loi de 1905, d'après lequel la République garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions exigées par l'ordre public.

En 1905, intervient la Loi de Séparation de l'Eglise et de l'Etat, qui ôte au service des cultes, son caractère de service public.

Le service des cultes, n'est plus un service public, mais c'est tout, rien dans l'exercice des cultes, ne doit être modifié pour cette raison.

A rappeler en passant, la conséquence indirecte de la loi de 1907, déjà signalée, la suppression de la déclaration en matière de réunions.

Enfin, en 1935, le Gouvernement prend le décret que nous étudierons postérieurement, mais qui comporte on le sait, une restriction dans son application.

Voici l'ensemble des lois qui ont eu des répercussions importantes sur le régime des manifestations et processions religieuses.

Si l'on considère ainsi l'absence de textes spéciaux à la matière, il est facile de comprendre que

l'apport jurisprudentiel est d'autant plus important, car c'est inévitablement pour les questions que la législation a le moins touchées qu'il est né le plus d'opinions diverses et de là fatalement, la surveillance de nombreuses espèces.

§ II. — *Jurisprudence*

Apport législatif mince, jurisprudence abondante, telle vient d'être notre conclusion.

Nous ne nous étonnerons donc pas de trouver ici une jurisprudence très fournie et dont l'importance est de tout premier plan; dans peu de matières en effet, la contribution de celle-ci dans l'élaboration de la réglementation, tient une place aussi considérable.

Malheureusement, l'ensemble de l'étude des différentes questions ayant trait aux manifestations religieuses et à leur jurisprudence serait beaucoup trop long à exposer ici et nous ne prendrons parmi celles-ci que les points qui touchent de plus près à notre sujet.

Toutes ces questions se trouvent extrêmement bien exposées dans les thèses ayant trait particulièrement aux questions religieuses (1).

Nous cantonnerons donc nos investigations dans l'étude seulement des solutions en vigueur et parmi celles-ci nous nous attacherons surtout à celles qui ont contribué le plus fortement à l'établissement dans son dernier état, du régime des manifestations culturelles.

Indispensable est cependant pour mieux com-

(1) *Les Manifestations Culturelles sur les Voies Publiques en France*, par Andréa Fossier 1927.

prendre l'état final de suivre depuis une cinquantaine d'années l'évolution de la jurisprudence.

Nous allons donc examiner l'orientation de la jurisprudence depuis 1881.

Nous sommes à cette époque sous le *pouvoir discrétionnaire de l'administration*.

Celle-ci pendant une trentaine d'années est intervenue à son gré sans que l'excès de pouvoir reçut de sanctions effectives.

Le contrôle efficace du Conseil d'Etat ne s'est fait que tardivement sentir.

Cette carence juridictionnelle, venait de deux causes à la fois : Une raison générale et des motifs spéciaux tenant à la nature des processions.

Cette période correspond en premier lieu à la reconnaissance du pouvoir discrétionnaire de l'administration, notamment en ce qui concerne les matières de police. Il suffit pour s'en convaincre, de lire les considérants des décrets d'abus : « Au fond considérant que l'arrêté attaqué a été pris par le maire dans l'exercice des pouvoirs de police qu'il tient des lois sus-visées, 16-22 décembre 1889, 16-24 août 1790, qu'il constitue dès lors un acte d'administration qui n'est pas susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat, par application des lois des 7-14 octobre 1798 et 24 mai 1872 art. 9... »

Si la jurisprudence s'en était tenue là, la police des processions n'aurait rien présenté d'exceptionnel qui la différencia parmi les matières de police municipale. En fait le pouvoir de discrétionnaire pouvait devenir arbitraire, grâce à l'accentuation apportée par le Conseil d'Etat à l'insuffisance du contrôle juridictionnaire.

Quand il s'agissait de la police de droit commun, le pouvoir discrétionnaire avait sa sanction dans la juridiction du détournement de pouvoir, ex-

ceptionnellement en matière de processions, la juridiction administrative ne statuait jamais sur le détournement de pouvoir.

« Il résulte des termes mêmes de l'arrêté que le maire, a eu uniquement pour but d'interdire la procession de nature à compromettre la paix publique... » se bornait à affirmer le Conseil d'Etat et systématiquement il concluait au rejet du pourvoi.

Introduire dans les motifs que l'interdiction s'inspirait d'un souci d'ordre public constituait une présomption de rectitude n'admettant pas la preuve contraire; c'est une présomption *juris et de jure*. Le Conseil s'interdit de rechercher au fond la sincérité de l'arrêté attaqué.

Au contraire, pour les autres manifestations extérieures du culte, le Conseil d'Etat déclare qu'il lui appartient de rechercher, d'apprécier, suivant les circonstances de la cause si le maire n'a pas en l'espèce fait de ses pouvoirs un usage non autorisé par la loi.

Il y a donc ici une faveur de l'arrêté municipal une présomption d'ordre public, mais une présomption simple qui admet la preuve secondaire.

La défaveur tirait sa raison d'être de la nature de la procession ; or celle-ci est à rapprocher de la nature des cortèges et des manifestations laïques : elle détermine toujours un rassemblement plus ou moins considérable de personnes et d'autre part, à raison de leur caractère propre, elles intéressent moins directement que le port du viatique ou les convois funèbres, la vie individuelle et familiale.

A raison de la présence forcée d'une foule, de l'existence d'un rassemblement, il peut être utile de les interdire car elles seraient susceptibles de troubler l'ordre public et la circulation.

Ainsi la présomption irréfragable de troubles publics reposait sur une constatation de faits : il s'agissait de manifestations collectives, plus capables que les manifestations individuelles de provoquer des contre-manifestations dangereuses.

Ces constatations ne croirait-on pas qu'elles ont été faites à propos des cortèges et des manifestations laïques ; elles sont de nature à bien faire comprendre l'étroite parenté entre les deux sujets.

Tel était donc au début de la séparation le régime exceptionnellement rigoureux des processions.

Mais par suite de l'évolution accomplie celles-ci trouvent peu à peu, au Conseil d'Etat une protection très ferme.

Cette évolution s'est faite grâce à la discrimination que celui-ci a opéré entre les processions. Cette question de la discrimination des processions paraît au premier abord sortir un peu de notre sujet pour se tourner vers une étude portant principalement sur des questions de manifestations religieuses ; si cela est vrai pour les premières distinctions de la discrimination opérée, nous verrons au contraire qu'un peu plus tard le Conseil d'Etat admet comme critérium de distinction des caractères repris par les textes les plus récents et qui sont à la base même de notre étude.

Cette distinction commence à s'esquisser par l'examen des considérants d'arrêts intervenus à propos d'interdictions générales et à partir de 1911 s'établit une jurisprudence désormais constante, en vertu de laquelle le Conseil d'Etat annule systématiquement les arrêtés portant interdiction de toute manifestation extérieure du culte.

A partir de la même année, apparaissent également des arrêts marquant la discrimination entre les processions et les autres manifestations cultuel-

les : port du viatique, convois funèbres, manifestations au cimetière le jour des Morts et de la Toussaint.

Puis le Conseil d'Etat rapproche les processions traditionnelles relatives au culte des morts des convois funèbres et les fait bénéficier de la même protection.

Cette distinction établie, il maintient les rigueurs antérieures à l'égard des processions proprement dites.

A partir de maintenant, période d'avant la guerre et de la guerre, tout l'effort de la jurisprudence administrative va tendre à élargir la notion de procession traditionnelle, à le rendre de plus en plus compréhensible.

Il n'y aura plus que les processions traditionnelles qui seront protégées, mais toutes les processions ou presque toutes ne sont-elles pas traditionnelles ?

A partir de 1920 le mouvement s'accroît, le maire ne peut plus, sans excès de pouvoir, interdire les processions simplement traditionnelles dans une commune, alors que n'existe aucun motif tiré de la nécessité de maintenir de l'ordre public.

Se rangeant dans cette catégorie, les processions qui ont pour objet le culte des morts, l'observation de traditions anciennes, comme par exemple les processions du 2 novembre, les processions de Pentecôte et les processions de première communion, comme processions conformes aux usages locaux.

Le Conseil d'Etat déclare alors toutes les interdictions générales nulles, pour des motifs concentrés dans deux formules qu'il emploie indifféremment et qui témoignent d'une façon frappante de l'évolution survenue en dix ans.

Les deux formules sont les suivantes :

« ...parce que ces interdictions s'appliquent au port du viatique, aux convois funèbres et aux cérémonies fondées sur les traditions locales » ou encore « ...parce que ces interdictions s'appliquent aux cérémonies qui ont pour objet le culte des morts et à celles qui sont consacrées par les habitudes et les traditions locales ».

Sont réputées par la suite, traditionnelles, toutes les processions en honneur dans le culte catholique : celles de l'Assomption, celles des Rameaux ; il n'y a plus que celles de la Fête-Dieu, qui pour le Conseil d'Etat demeure une procession ordinaire.

Mais celles-ci, il les consacre également bientôt processions traditionnelles dans l'arrêt Valley du 1^{er} juillet 1925 : il décide en effet que l'arrêté est entaché d'excès de pouvoir parce qu'interdisant « les cérémonies consacrées par les habitudes et les traditions locales ».

Ajoutons cependant que le Conseil d'Etat a maintenu un arrêté du maire de Cherbourg, interdisant la procession du Saint-Sacrement, comme non conforme aux usages locaux, alors qu'elle avait lieu tous les ans, mais qu'en même temps il annula un arrêté de la même autorité administrative portant interdiction généralisée des manifestations religieuses.

Comme peut nous le faire saisir le dernier exemple, les motifs qui guident les décisions du Conseil d'Etat sont extrêmement nuancés ; une décision qui semble au premier abord contraire à l'évolution d'ensemble est telle pour des raisons particulières à l'espèce et ne peut donc nous autoriser à ne pas admettre cette évolution très nette de la jurisprudence.

D'ailleurs le Conseil d'Etat a toujours maintenu le principe général de l'interdiction possible par les maires, dans l'intérêt de l'ordre public ; mais ce principe il l'a peu à peu amenuisé apportant de plus en plus d'exception, ou plutôt de restriction à son application intangible.

Toutefois ce principe n'en demeure pas moins aussi fort en règle générale.

Si, l'arrêté du maire, en effet, est basé sur des motifs de crainte véritable et ayant un fondement sérieux, le Conseil d'Etat n'hésitera pas à le maintenir même si celui-ci porte atteinte à des manifestations conformes aux usages locaux ou traditionnelles.

Il y a lieu évidemment là, à appréciation du Conseil d'Etat, appréciation qui est souveraine.

Or celle-ci, ces dernières années, était très nettement tournée dans un sens favorable à la liberté des manifestations surtout si elles étaient des manifestations religieuses, processions ou autres.

Cette tendance du Conseil d'Etat fut même critiquée par des membres qui appartiennent à cette haute juridiction.

L'autorisation de se dérouler, pour certaines processions comportant tous les rites principaux de l'Eglise, n'est-elle pas de nature à créer une situation susceptible d'amener des incidents regrettables.

Cette crainte est certainement légitime, mais il y a lieu d'ajouter que dans les communes où les processions sont consacrées par les usages locaux, par la tradition, il serait surprenant que l'ordre public soit subitement intéressé à leur suppression.

Ajoutons enfin que sans étudier ce qui est l'examen des faits par le Conseil d'Etat (circonstances de lieux, de temps, de milieux révélés par l'instruction) celui-ci déclare qu'un motif d'ordre matériel

qui n'est pas propre aux processions ne permet pas de les interdire à titre spécial.

L'interdiction spéciale n'est légale qu'à condition de se fonder sur une crainte de troubles, dus uniquement à leur caractère de cérémonie religieuse.

Cette évolution de la jurisprudence, œuvre du Conseil d'Etat, était donc intéressante à un double point de vue : le premier qui est d'un intérêt général, car il n'est pas exclusif à notre sujet, c'est que nous sommes en face d'un des meilleurs exemples d'adaption, de souplesse, de finesse de la jurisprudence du Conseil d'Etat car elle évolue et cependant maintient toujours le principe général initial et le second, celui-là, plus près de notre sujet, c'est qu'elle nous fait toucher du doigt ce que le Conseil d'Etat entend par les mots traditionnelles et conformes aux usages locaux.

Or ces expressions nous les retrouvons dans la restriction apportée dans le texte du décret-loi du 23 octobre 1935 et nous sommes à même de savoir maintenant ce qu'il faut entendre par là au sens à eux donné par le Conseil d'Etat.

SECTION IV. — *Réparation des dommages subis par les victimes des attroupements*

Le législateur a donc prévu, nous l'avons vu, un protocole pour disperser les attroupements, des pénalités contre ceux qui violaient la loi, mais il a prévu aussi la réparation des dommages causés aux victimes innocentes.

§ I. — *Loi du 5 avril 1884*

Cette matière est régie actuellement par la loi du 5 avril 1884, art. 106. Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par attroupement ou rassemblement armé ou non armé, soit envers les personnes, soit envers les propriétés publiques ou privées.

Nous sommes ici en face d'un cas assez curieux de responsabilité collective de la commune qui a son origine dans les lois révolutionnaires, c'est le principe sur lequel elles se sont fondées,

Partout, sur le territoire de la France, éclataient des troubles et le législateur voulu mettre fin à cet état de chose. Le raisonnement tenu alors était le suivant : ou bien c'est la majorité qui a causé le dommage et il est bien légitime que la commune soit responsable ou bien c'est la minorité, et la majorité aurait pu alors arrêter celle-ci et l'empêcher de commettre les abus auxquels elle s'est livrée. Le raisonnement n'a guère de fondement, est absurde dit même M. Joseph Barthélémy et en effet ce n'est pas à la majorité des habitants à faire la police, cela paraît évident. Cependant il faut reconnaître que cet établissement de la responsabilité collective eut assez souvent d'excellents résultats. Notons par exemple l'influence salutaire de celle-ci sur les nombreux incendiaires qui par leurs actes de vandalisme, ravageaient les forêts de palmiers et les villages de l'Algérie.

Ces principes sont posés dans le décret du 23 février 1790 et dans la loi du 10 Vendémiaire de l'An IV. L'idée dominante était donc d'atteindre les habitants eux-mêmes coupables d'avoir commis des

violences ou coupables de n'avoir pas empêché les violences sans avoir besoin de faire intervenir la notion de négligence présumée, des administrations compétentes,

Cette notion fut abandonnée et dans la législation et dans la jurisprudence ; en effet l'idée de la loi du 5 avril 1884, art. 106 est que la responsabilité de la commune est basée sur la responsabilité des administrateurs de la commune. La conséquence logique qui s'en suit est que la commune n'est pas responsable si les dommages sont le résultat de faits de guerre ou si celle-ci ne dispose pas de la police.

Ce dernier cas se rencontre dans certaines grandes villes, où la police doit être particulièrement forte et où elle se trouve alors sous l'autorité d'un agent spécial. Il en est ainsi par exemple à Paris, à Lyon, à Marseille. L'autorité communale dans ces villes ne détient pas la police et l'on ne peut accuser celle-ci de n'avoir pas pris les précautions nécessaires.

Dans les villes importantes où la police est faite par les préfets, ceux-ci ne peuvent être suspectés de pactiser avec les émeutiers. La responsabilité ne peut être partagée entre les communes et l'Etat. Le principe de la responsabilité fut alors cherché dans de nouvelles directions et notamment dans la solidarité nécessaire de tous les citoyens d'une même commune. Tous nous payons des impôts pour être défendus contre les violences, nous devons être indemnisés contre ces violences.

Loi du 16 avril 1914.

Le parlement s'aperçu de l'imperfection de la loi de 1884 et aboutit, après de longues discussions à la loi du 16 avril 1914 modifiant les articles 106

et suivants de la loi municipale. Cette loi tient compte de la nécessité d'inciter les autorités municipales à la vigilance, ce sont elles qui doivent veiller à l'ordre et pour ce motif on maintient en principe la responsabilité de la commune. Nous allons voir comment la loi de 1914 maintient ce principe, mais avant il faut signaler l'idée contenue dans cette loi que les victimes de dommages dus à des troubles, attroupements ou émeutes ont toujours droit à une indemnité, quelle que soit la commune où ils se trouvent et sans qu'il y ait à distinguer suivant que les autorités locales ont ou n'ont pas la direction de la police.

La commune est donc responsable, mais des nuances ont été introduites : l'obligation d'indemnité est répartie entre l'Etat et la Commune ; la responsabilité de celui-ci étant basée sur l'idée de risque social.

En principe, cette répartition se fait par moitié, mais si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou complicité avec les émeutiers, l'Etat qui indemnise pour moitié, peut exercer un recours contre la commune, jusqu'à concurrence de 60 % de ce qu'il a à payer. Si au contraire la police n'est pas à la disposition de la commune, c'est elle qui peut se retourner contre l'Etat dans les mêmes proportions.

Quel est maintenant le Tribunal compétent ; L'action principale en paiement de l'indemnité, les actions en garantie de la commune contre l'Etat, de l'Etat contre la commune, le recours de l'Etat et de la commune, contre les auteurs et les complices des troubles, sont toutes portées devant les Tribunaux judiciaires. La compétence est celle du Tribunal civil d'arrondissement, qui statue suivant la procédure sommaire.

Si les habitants de plusieurs communes ont participé aux troubles, l'indemnité sera répartie entre les différentes communes.

Le mode de recouvrement de l'indemnité est le suivant : La loi de 1884 portait que celle-ci est recouvrée en vertu d'un rôle spécial, le montant de l'indemnité devait être réparti entre les habitants avec paiement par ceux-ci sur présentation d'une note spéciale.

En fait ce système n'est pas appliqué, il n'y a pas de rôle spécial ; la part de l'indemnité revenant à chacun est inscrite aux rôles des contributions de la commune et au prorata du montant de ce qu'il paie. La victime exceptée.

L'indemnité est payée par la commune et elle entre dans les dépenses du budget général.

Avec ce système de recouvrement, on voit immédiatement que les indemnités retombent uniquement sur le contribuable. Il est évidemment très difficile d'arriver à une justice absolue. En effet le budget des communes est actuellement alimenté par des centimes additionnels sur le principal fictif des anciennes contributions directes ; or les anciennes contributions directes : impôt foncier, contributions mobilières, patente, etc... ne sont payés que par les bourgeois, les commerçants... En somme par les éléments qui ont beaucoup de chance d'être pour bien peu de chose dans l'émeute et même qui en subissent les inconvénients.

Une émeute est causée par des non-contribuables, qui commettent des déprédations ; c'est un fait que dans les émeutes ce sont des éléments louches, appartenant à une population mobile, qui commettent le plus d'excès et tirent profit des désordres qu'ils créent. Ce sont les contribuables paisibles, qui n'ont rien fait, qui vont payer.

Touté cette législation on le voit, a vieilli et mérite d'être modernisée. Dans bien des cas elle est insuffisante ; supposons par exemple une petite commune, il y a, c'est un cas fréquent en France, un château, une usine importante, de belles propriétés ; quelques individus mettent le feu ; il peut en résulter des dégât s'élevant à plusieurs dizaines de millions. Cette petite commune se verra condamnée à payer une pareille somme — jamais elle ne pourra le faire et la loi dit alors, la commune recourra à l'emprunt et au cas où elle ne le ferait pas, l'affaire sera réglée par un décret en conseil d'état.

L'on voit la disproportion entre la somme à emprunter et les possibilités de la commune, il y aura donc toujours des dommages qui resteront non réparés.

La loi présente donc ici une lacune extrêmement grave.

§ II. — *Jurisprudence*

Nous venons de voir les lois successives ayant trait à la réparation des dommages des troubles et des émeutes.

Nous allons examiner maintenant, dans l'ordre chronologique où elles se sont présentées différentes espèces toutes relativement récentes.

Avant cependant il est utile de rappeler quelques idées mises en lumière par la jurisprudence :

La responsabilité des communes et de l'état à raison des dommages causés par les attroupements est subordonné à la condition essentielle que les crimes et délits ait été commis à force ouverte ou par violence dans des rassemblements ou attroupements armés ou non armés.

Les communes et l'état ne peuvent être déclarés responsables de toutes les rixes survenues et de tous les dommages commis à l'occasion de défilés ou de manifestations sur les voies publiques.

Ils ne sont pas responsables des actes individuels et même des coups échangés entre des groupes hostiles, des événements qui peuvent se produire dans les rues sur le passage des cortèges, alors que la réunion ou la manifestation ne procède d'aucune intention de désordre ou d'aucun dessein hostile à une partie des citoyens et que la foule y est demeurée indifférente ou n'y a pas activement participé.

La première de ces espèces a trait à la question de savoir à qui incombe la responsabilité dans une ville où l'autorité communale ne détient pas la police.

On ne peut, semble-t-il, au premier abord accuser celle-ci de n'avoir pas pris les précautions nécessaires.

Cependant dans de tels cas la jurisprudence ne paraît pas admettre si facilement l'irresponsabilité de la commune.

Il faut noter que nous ne sommes pas ici dans le dernier état de la législation en cette matière puisque l'arrêt de la Cour de cassation que nous allons examiner est du 6 juillet 1908, c'est-à-dire antérieur de quelques années à la loi de 1914.

Cette haute juridiction y déclare que si le maire ne dispose pas de la police la commune n'est déchargée de la responsabilité des dommages causés que si le maire démontre qu'il a fait tout son possible pour dissiper l'attroupement.

Ce sont donc les Tribunaux qui ont à examiner si toutes les précautions ont été prises par le maire

et ceux-ci sont très difficiles, bien souvent, quant à la preuve de la diligence apportée par cette autorité.

Il faut dire que cette sévérité de la part des Tribunaux à admettre l'irresponsabilité de la commune est assez justifié.

Bien des maires entraînés par leurs opinions politiques, sympathisent pour ainsi dire avec les émeutiers et au lieu d'agir sans tenir compte de telles contingences, modifient alors leur attitude.

Ils adressent des exhortations, des engagements aux émeutiers, puis ne font rien de positif et se contentent d'adresser une réquisition à la force armée, pensant ainsi qu'ils avaient fait tout ce qu'il était en leur pouvoir de faire.

Il arrivait de même que des maires après avoir fait les exhortations d'usage, informaient le Préfet en lui faisant comprendre que c'était maintenant à lui qu'incombe le rétablissement de l'ordre, qu'ils ont fait ce qu'il était de leur devoir de faire et qu'ils se désintéressent des suites des événements.

D'une façon générale les Tribunaux décidaient que quels que soient les cas, la commune n'était pas responsable : 1° Si la police locale lui avait été retirée par l'Etat ; 2° Quand en vertu d'une loi sur l'état de siège l'autorité militaire avait dessaisi la municipalité et s'était chargée de maintenir l'ordre (1).

Les dispositions de la loi de 1884 ont été fréquemment appliquées :

En 1894 le Président Carnot est assassiné par Caserio, anarchiste italien. Aussitôt se produit à Lyon un soulèvement de la population contre les Italiens de cette ville. Ceux-ci en effet par les maga-

(1) Cour de Besançon 1874.

sins qu'ils y avaient ouvert, concurrençaient le commerce local.

Les magasins furent soumis au pillage.

La municipalité de Lyon a été déclarée irresponsable, mais il faut ajouter que celle-ci n'avait pas la disposition de la police.

Cette décision fut le point de départ de l'irresponsabilité de la commune en pareil cas.

Des émeutes éclatèrent également dans le midi, au sujet de la législation viticole et en Champagne à raison de la délimitation de cette région.

Passons maintenant à des espèces postérieures à la loi de 1914, espèces qui nous éclaireront sur la notion d'attroupement au sens de cette loi et sur les conditions d'indemnisation.

Au sujet de la première des espèces, il est dit dans un arrêt de la Cour de Cassation du 11 janvier 1926 (2) :

La responsabilité des communes et de l'état à raison des dommages causés par les attroupements est applicable alors même que l'attroupement a été provoqué par la faute même de la victime; mais il appartient au juge du fond, d'apprécier souverainement les conséquences de cette faute et d'en tenir compte pour réduire à une quote-part du dommage éprouvé par la victime le montant de la réparation qui lui est due.

Dans la seconde, il est dit le 10 janvier 1933 (1) :
Le dommage résultant d'une chute causée au cours d'une bousculade à une personne qui se trouvait dans une foule amassée sur le passage d'une société de gymnastique, sans qu'il y ait eu une scène de dé-

(2) D.P. 1926. 1.99.

(1) D.H. 1933. P. 97.

sordre ou de violence à force ouverte, mais seulement des actes individuels ayant déterminé une simple poussée de la foule, ne procède pas d'une violence collective suffisamment caractérisée pour donner droit à la protection spéciale de l'article 106 de la loi du 5 avril 1884, modifié par la loi du 16 avril 1914.

Plus récemment encore la Cour d'appel de Bordeaux dans son arrêt du 12 février 1934 (2) déclare :

La responsabilité civile des communes à raison des dommages causés par des attroupements ou des rassemblements, repose sur la notion irréfragable de risque social à l'exclusion de toute présomption de faute (loi du 5 avril 1884, art. 106 et suivants; loi du 16 avril 1914).

L'attroupement, au sens légal du mot, s'entend de toute réunion de personnes formée par préméditation ou occasionnellement dans un lieu public, pour la poursuite d'un but illégal et susceptible d'amener des désordres et des dommages sans qu'il soit nécessaire que cette réunion revête le caractère d'une émeute ou d'une insurrection.

Par suite une commune est civilement responsable des dommages causés par un attroupement qui avait été organisé pour contrarier ou empêcher une réunion publique et qui s'est livré à des violences sur les personnes des organisateurs de la réunion et sur celles de leurs partisans.

Le tribunal civil de la Seine déclarait le 6 février 1935 dans une affaire Annibali contre Etat et Ville de Paris (1) : La commune et l'Etat sont res-

(2) D.P. 1936. II. P. 63.

(1) Gaz. pal. 1935.1.567.

Gaz. trib. 26 fév. 1935.

ponsables du dommage subi par un citoyen grièvement blessé par une balle de revolver dont la provenance est demeurée inconnue au cours de l'émeute du 6 février 1934, dont la Place de la Concorde était à ce moment le théâtre. Toutefois une part de responsabilité doit être laissée à la charge de la victime qui a commis une imprudence en s'engageant sur la place, en y circulant et en séjournant pendant près d'une demi-heure dans le seul but de satisfaire sa curiosité, alors qu'on s'y battait et qu'on emportait des blessés et en s'arrêtant encore à plusieurs reprises après que la violence des manifestations et l'excitation grandissante de la foule lui avait fait juger qu'il était prudent de se retirer.

Cette part de responsabilité peut être évaluée à un dixième du montant total du dommage subi.

La dernière espèce enfin que nous allons examiner est une décision de la Cour d'appel de Douai du 25 février 1925.

Cette espèce, Ville de Dunkerque contre Duhamel, nous fait particulièrement bien voir l'idée déjà soulignée, que ce sont les contribuables paisibles et innocents qui devront payer les indemnités.

La Cour déclare que la responsabilité civile édictée à la charge de la commune par les deux lois de 1884 et 1914 s'applique en cas de déprédations commises par des individus isolés du moment qu'elles sont un prolongement de l'émeute et qu'elles sont en corrélation avec la grève générale et l'état de force ouverte; la commune prétendrait-elle en vain qu'elle pris toutes les précautions nécessaires pour le maintien de l'ordre si la force armée a été réquisitionnée non par elle, mais par le Préfet.

Il y a des troubles, des grèves, la Municipalité

ne fait rien; le Préfet réquisitionne la force armée. La Ville de Dunkerque prétend qu'elle a fait tout ce qui pouvait être fait et objecte que si elle n'a pas réquisitionné la force armée, c'est parce que le Préfet l'avait déjà fait.

Dans tous les cas, la Municipalité n'a pas usé de son autorité morale pour calmer les habitants et comme les dommages sont considérés comme dommages de grève ce sera les contribuables, victimes des dommages, qui vont être amenés à payer.

On voit donc que même à l'heure actuelle, la question de la réparation des dommages résultant d'une émeute, d'une manifestation, n'a pas encore été réglée d'une manière satisfaisante.

D'une part l'admission trop facile de l'irresponsabilité des autorités administratives de la commune ne manquerait pas de pousser celles-ci à l'inaction et d'autre part au contraire la pleine responsabilité sans partage ou circonstances atténuantes aurait pour conséquence d'écraser celle-ci de charges dont elle ne pourrait pas même, la plupart du temps, se libérer.

Un juste équilibre doit donc être trouvé et réalisé pratiquement entre ces deux solutions extrêmes, mais c'est chose difficile et on ne se représente pas bien la ligne de conduite à suivre pour y arriver.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LE PROBLÈME DES CORTÈGES ET DES MANIFESTATIONS

SECTION I. — *Définitions du Cortège et de la Manifestation*

C'est pour la première fois qu'apparaissent dans les textes, dans le décret du 23 octobre 1935, les mots cortèges et manifestations; aussi semble-t-il bon, avant de les étudier, de donner pour chacun d'eux, des définitions assez précises mais cependant suffisamment compréhensives pour englober ce que, dans le langage courant, on dénomme habituellement un cortège ou une manifestation.

Les définitions suivantes, comme celle que nous avons donnée de la réunion, nous ne les trouvons pas dans les textes législatifs. Elles ont été élaborées par la doctrine et voici quelles elles sont :

On entend par cortège, une troupe de gens qui vont ou qui viennent ensemble vers un même endroit, ou d'un même endroit.

Les cortèges présentent en général une certaine disposition, un certain ordre. Les participants marchent souvent en rang, en colonne. Le port de bannières, écriteaux, pancartes, insignes, coiffures, décorations de toutes sortes, y est fréquent. Les cortè-

ges peuvent aussi s'accompagner de cris, d'interjections, de chants et de leitmotives.

Le concept de cortège, implique donc plusieurs caractères :

D'abord un certain rassemblement de personnes, une réunion de gens sur la voie publique. Ces personnes se déplacent et c'est là une des caractéristiques inhérentes au cortège.

L'idée de cortège est inséparable de celle de mouvement et c'est pourquoi un cortège ne peut avoir lieu qu'en un endroit où il peut se dérouler, c'est-à-dire la voie publique.

Aussi lié que celui de mouvement à l'idée de cortège est ce caractère de présenter un certain ordre, une certaine disposition, une certaine hiérarchie des éléments divers qui le composent.

Suivant le caractère du cortège, les plus dignes sont en tête ou au contraire sont en queue — cette dernière formation est notamment celle adoptée dans toutes les processions religieuses : c'est le prélat le plus haut dignitaire, qui ferme la marche, portant en général les saintes espèces.

Cette colonne formée de rangs successifs se déplace donc et va d'un premier lieu, le lieu de la formation du cortège à un second lieu celui de la dissolution.

Entre ces deux points extrêmes, le cortège peut marquer des points d'arrêt à différents monuments, notamment souvent à des monuments aux morts, ou à des monuments élevés à la mémoire de grands hommes.

Cette halte s'accompagne en général de dépôt de fleurs ou de couronnes et d'attitudes témoignant le respect.

Très souvent le cortège fait suite à une manifestation qui s'est déroulée au lieu de formation ou

bien le cortège mène à une manifestation qui se tiendra à l'endroit de la dissolution.

Presque toujours, pour ne pas dire toujours, le cortège précède la manifestation ou lui fait suite.

Enfin, comme il a déjà été dit, le port de divers objets, indiquant au public l'idée directrice, motif du cortège et l'accompagnement de chants symboliques ou d'exclamations tendancieuses sont des habitudes fréquentes, surtout dans les cortèges de formation populaire.

De ces divers caractères du cortège on peut se faire une idée de ceux de la manifestation. D'abord l'idée a déjà été soulignée, ils sont presque toujours invariablement liés, ensuite la manifestation présente bien des caractères de cortège; ainsi dans le langage courant, ces deux expressions sont-elles bien souvent employées l'une pour l'autre. D'ailleurs un cortège est souvent une manifestation et une manifestation adopte souvent la forme d'un cortège.

Cependant quelques nuances peuvent tout de même subsister entre ces deux expressions.

La manifestation c'est chose certaine, comporte également un rassemblement de personnes, rassemblement qui, à la différence de celui que forme le cortège, peut avoir lieu soit en lieu clos et couvert et la manifestation devient alors une réunion et de ce fait son régime est celui indiqué dans le chapitre concernant les réunions, soit sur la voie publique et c'est ce cas seul qui, pour l'instant, retiendra notre attention.

Donc ici, analogie avec le cortège; la manifestation est un rassemblement de personnes, se tenant sur la voie publique, puisque nous écartons pour le moment le cas de la manifestation en lieu clos et couvert.

Par contre l'idée de déplacement, de mouvement, s'impose moins à l'esprit dans le concept de la manifestation : un cortège s'écoule, se déroule, défile, au contraire pas nécessairement une manifestation.

Une manifestation se tient plutôt sur place; et si à la vérité la manifestation se déplace c'est qu'alors simultanément, antérieurement ou postérieurement à la manifestation, il y a eu un cortège prévu et organisé à l'avance, ou au contraire né spontanément, ce qui est encore assez fréquent.

À noter également que la manifestation n'évoque pas non plus la même idée d'ordre que le cortège.

Une manifestation est plutôt une masse d'individus, dominés certes par une volonté collective, mais qui ne présente pas un aspect aussi ordonné que le cortège, masse dont les divers éléments sont plus pêle-mêle et ne semblent pas se soucier des préséances ou de la moindre hiérarchie. Si l'ordre, la hiérarchie des éléments est moins respectée dans la manifestation que dans le cortège et qu'ainsi apparemment une volonté disciplinée soit moins marquée, au fond il n'en est rien; en effet le cortège et la manifestation n'ont pas le même but : tandis que le premier est plus spécialement organisé à l'occasion d'une solennité quelconque, fête, inauguration, anniversaire, soit avec l'idée de rehausser l'éclat, la gaieté, l'importance des réjouissances, soit au contraire avec l'intention de marquer un respect plus profond, d'apporter un hommage plus grandiose par exemple à la mémoire d'un disparu, la seconde est animée la plupart du temps par une idée de revendication, de protestation, d'intérêt matériel; or les motifs mêmes de la manifestation ne sont-ils pas ceux pour lesquels les hommes marquent presque toujours la volonté la plus acharnée,

la résolution la plus ferme, la décision la plus intransigeante ? Ce que donc apparemment la manifestation semble abandonner au cortège elle l'a en réalité plus profondément impliqué en elle.

Au point de vue du port d'insignes, chapeaux, drapeaux, pancartes portant des inscriptions, ou des chants rythmés et des cris ou exclamations variant suivant le motif de la manifestation, il n'y a pas à noter de différences essentielles avec ceux que l'on trouve dans les cortèges.

En conclusion donc, d'une part de grandes ressemblances entre le cortège et la manifestation et d'autre part de grandes affinités, puisqu'ils sont presque toujours liés l'un à l'autre et qu'ils coexistent la plupart du temps, comme nous le montre les énormes manifestations populaires, si fréquentes ces temps derniers.

SECTION II. — *Le problème des Cortèges et des Manifestations ; l'art. 97*

On a traité des textes relatifs aux attroupements d'abord, aux réunions ensuite, de l'antiquité à nos jours.

Aucun texte n'avait été simultanément rédigé concernant les cortèges et les manifestations.

Et pourtant ceux-ci sont de très vieilles habitudes françaises.

Le peuple de l'ancien régime aimait les cortèges et les manifestations qui étaient principalement des processions.

A tout propos on se mettait en file derrière des

bannières : ce sont des pénitentes qui arborent des cierges, des insignes, qui chantent des psaumes, qui disent des prières.

Des manifestations un peu à propos de tout : sécheresse, excès de pluie, peste... ; des fêtes diocésaines, des fêtes de l'Eglise. Quelquefois ce sont des cortèges politiques, notamment à l'époque de la Ligue et à l'époque de la Fronde.

Sous la Restauration, nombreuses processions jubilaires; on plante des calvaires, on plante des croix... et le peuple défile devant ces emblèmes religieux.

Mais c'est sous Louis-Philippe que commence véritablement l'habitude des cortèges laïques : On défile contre les ministères, contre les lois de septembre.

Aujourd'hui on défile encore : processions dominicales, cortèges laïques à toute occasion.

Il y a, c'est certain, un problème des cortèges et des manifestations. Ces deux formes de la liberté correspondent chez nous à un sentiment instinctif, à un besoin, pourrait-on presque dire, de notre race.

D'autre part cette liberté serait particulièrement naturelle dans un pays de liberté physique, elle serait en pleine harmonie avec l'ensemble de nos institutions. Ces affirmations diverses sont vraies, mais elles ne cesseraient pas d'être dangereuses si on laissait les idées qu'elles contiennent s'épanouir à leur guise. Ce serait une excuse trop facile que d'invoquer ainsi nos penchants habituels pour autoriser, sans restriction aucune, les cortèges et les manifestations et de considérer leurs conséquences dans ce qu'elles pourraient avoir d'excessif, comme des événements naturels devant lesquels on doit s'incliner sans essayer de lutter.

La liberté serait la solution idéale, mais aussi la solution dangereuse, c'est le but vers lequel on doit tendre mais qui est, il faut l'avouer, difficilement réalisable.

La liberté est un couronnement, disait Napoléon, quant à la pratiquer c'est autre chose.

Vu ce danger il est indispensable donc d'apporter à ces tendances des limites et c'est justement le contour que l'on doit apporter à ces limites qui est tout le problème du régime des cortèges et des manifestations.

Ces limites une fois fixées c'est à la police pratiquement que reviendra le rôle de les opposer à nos libertés.

Le mot police désigne l'ensemble des prescriptions législatives et réglementaires qui ont pour but de maintenir un certain ordre dans la cité, l'ordre public que l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 a défini et dont le principal élément, et le seul qui nous intéresse, est le bon ordre ou la tranquillité. Nous n'envisagerons donc l'ordre public dans les développements qui vont suivre que sous ce seul aspect.

La tranquillité d'une cité est obtenue par l'absence des tapages et des troubles intérieurs, conséquence de la soumission des activités individuelles à une discipline propre à l'obtenir.

La police correspondant à ce seul aspect de l'ordre public, au sens statique du terme, est donc l'ensemble seulement des prescriptions législatives et réglementaires qui définissent et restreignent les libertés de tous pour prévenir les tapages et les troubles.

Or nous voyons que dans la matière des cortèges et des manifestations, pas un texte, pas une prescription législative n'est intervenu ; ne devrait-il donc pour cela ne pas exister de police des cortèges

et des manifestations ? Cela paraît être la conséquence logique et nous voyons cependant que cette conclusion est en contradiction flagrante avec les faits.

Mais alors d'où vient la compétence de la police pour réglementer les libertés au sujet desquelles aucun texte n'est intervenu ? En vérité la police fait essentiellement partie de la compétence naturelle du pouvoir exécutif; ses pouvoirs en général, elle les tient de l'exigence même de l'ordre public, défini par l'art. 97 de la loi municipale, ordre qu'elle est chargée de maintenir.

Cet article 97, indiquant le but de la police, détermine ses limites primordiales — il n'a d'ailleurs ce faisant, pas innové, il reproduit l'art. 50 du décret du 14 décembre 1789 et l'article 3 du Titre XI des lois des 16 et 24 août 1790. « La police municipale, dit-il, a pour objet (il fallait mettre : a pour but) d'assurer le bon ordre... »

Voilà donc, quand des prescriptions législatives spéciales ne sont pas intervenues dans la suite, c'est le cas dans notre matière, le seul texte sur lequel les autorités administratives peuvent s'appuyer pour légitimer la légalité de leur décision. Ce texte d'ailleurs, paraît suffisant et en tout cas, cet article est généralement admis, comme étant une base présentant assez de solidité pour rendre légales des décisions de police ne correspondant pas à des restrictions de nos libertés spécialement visées par des lois déterminées.

Mais de quel droit la police a-t-elle pris telle décision ? où est le texte de loi l'y autorisant ? Réponse : Pouvoir de police, maintien de l'ordre public art. 97. Evidemment cela est vrai, mais cela est

surtout commode et cette excuse ne permet-elle pas à la police de commettre sous le couvert de la légalité, des abus ou des détournements de pouvoir ?

Cette base légale ainsi donnée à toutes mesures prises par les autorités administratives ne nous apparaît-elle pas alors comme une arme bien dangereuse entre leurs mains ? Certes si et nous nous apercevrons que celles-ci ont certainement une tendance, de plus en plus marquée, à en abuser. Heureusement nous verrons que les juridictions administratives tempèrent très harmonieusement les excès d'autorité qui pourraient se faire jour.

Nous verrons les principales règles auxquelles doivent se plier les autorités administratives et leur caractère obligatoire, caractère obligatoire qu'elles ne tiennent pas de leur origine législative, puisque règles jurisprudentielles, mais qui pour cela n'en est pas moins très nettement affirmé et strictement rappelé par le Conseil d'Etat, toutes les fois qu'il en a l'occasion.

La loi de 1884, texte législatif général, est donc le fondement donné à toute mesure de police, lorsqu'il n'est pas intervenu, antérieurement ou postérieurement à cette loi, de texte particulier.

Pour assurer le maintien de l'ordre public, la police doit réglementer et restreindre les droits et les libertés des administrés.

Ces restrictions ne sont certes pas illimitées, nos droits et nos libertés ne sont pas, en effet, à la merci de la police municipale.

Le problème de la détermination des droits de la police municipale serait immédiatement résolu, si on pouvait dire, comme on l'a prétendu en invoquant la déclaration des droits de l'homme, qu'elle ne possède jamais que les droits qui lui sont formellement attribués par une loi.

Il suffirait en effet de réunir l'ensemble de tous les textes législatifs épars, relatifs à la police, et de n'autoriser le maire qu'à ne prescrire des mesures visées par ceux-ci.

Ces textes étant rares, ce système protégerait au maximum nos libertés. Les textes, n'ayant qu'un champ d'application restreint et de ce fait nettement déterminé, ne soulèveraient pas de difficultés d'application.

Mais cette qualité de simplicité s'accompagnerait nécessairement du défaut d'insuffisance. C'est pour parer à l'insuffisance de ce système que la loi de 1884 a été rédigée en des termes laissés à dessein généraux, termes qui permettent d'englober les situations les plus diverses.

La loi de 1884 ne permet donc plus de dire qu'une mesure de police a été prise sans se baser sur une loi.

La déclaration des Droits de l'Homme en effet n'avait donné qu'à la loi le pouvoir de limiter les libertés individuelles; ajoutons à vrai dire, que le mot loi est pris ici dans son sens matériel et qu'il comprend alors les règlements de police. La nécessité d'une loi n'est donc pas aussi impérative qu'elle ne semblait l'être au premier abord. Le pouvoir de police d'autre part, n'est pas un pouvoir délégué par le Législateur aux autorités administratives. Il est antérieur à la loi; par nature, il appartient au pouvoir exécutif qui puise originairement dans sa fonction tous les droits qui lui sont nécessaires pour maintenir l'ordre dont il est responsable.

Si maintenant nous regardons le problème du point de vue des libertés individuelles nous aboutissons aux mêmes conclusions; celles-ci en effet ne sont jamais garanties par la loi que sous réserve expresse ou tacite des exigences de l'ordre public.

Dans la mesure où la loi n'a pas restreint les droits qu'elle possède naturellement à leur rencontre, la police municipale peut imposer aux libertés individuelles toutes les restrictions qu'exige le maintien de l'ordre public, parce qu'il n'y a pas en droit de liberté concevable contre l'ordre public et que toute liberté qui n'est pas définie par la loi est soumise de plein droit au contrôle de la police.

Nous nous trouvons donc en présence de deux directives légales : la première celle que constitue la loi de 1884 et qui permet aux pouvoirs de police de restreindre les libertés individuelles pour assurer le maintien de l'ordre public. La seconde celle qui résulte du principe de la garantie des libertés qu'elle l'oblige à respecter.

Le problème de la police municipale est celui de la conciliation de ces deux directives.

Nous allons voir la solution que donne à ce problème la jurisprudence administrative.

C'est pour celle-ci toujours un problème de légalité, alors même qu'aucun texte formel ne limiterait, en l'hypothèse considérée, les droits de la police municipale.

Sauf en ce qui concerne les attroupements, réglés par la loi de 1848, et les réunions, réglées par la loi de 1881, antérieurement au décret-loi du 23 octobre 1935, dans le silence des textes, la limite des droits du Maire était fixée, quant aux cortèges et aux manifestations, par la jurisprudence tenue de concilier le respect dû à nos libertés, et l'article 97 de la loi de 1884 qui autorise la police municipale à les restreindre pour assurer le maintien de l'ordre public.

Depuis ce décret, l'on serait donc légitimement

porté à croire, puisqu'il est venu préciser les droits du Maire en la matière, que les Tribunaux, auteurs de la jurisprudence, n'auraient plus qu'à appliquer les textes, sans plus avoir à tenir compte de l'article 97 et des droits en puissance qu'il confère à l'autorité municipale.

Cependant, en principe, quand une loi est venue réglementer une matière, elle n'en a pas exclu l'article 97 et les droits qu'il donne aux maires parce que cette loi ne fut jamais considérée comme strictement limitative.

Quoiqu'il en soit postérieurement à l'apparition du décret, antérieurement à celui-ci l'interprétation de cet article donna lieu à de nombreux conflits et en cette matière comme en toutes autres c'était au juge de l'excès de pouvoir, statuant sur recours en annulation, qu'il appartenait de déterminer le droit que confère, à l'autorité municipale, la loi du 5 avril 1884.

Tout arrêté, en effet, peut être déféré au Conseil d'Etat qui jugera si la restriction imposée par le maire à nos droits de réunion, de manifestation, de cortège, n'excède pas les droits que possède le pouvoir de police pour prévenir les désordres dont il s'agit.

La question posée au Conseil d'Etat est essentiellement une question de légalité : La mesure prise par le maire viole-t-elle ou ne viole-t-elle pas les lois spéciales ou les règles générales qui garantissent ces libertés en leur imposant une restriction excessive ?

Aucun texte particulier ne visant les cortèges et les manifestations, il n'y avait avant le décret-loi du 23 octobre 1935 que des usages, des habitudes, régulièrement observés.

Il importe de poser cette question de droit, puis de montrer que sa solution dépend nécessairement d'une question de fait :

Les auteurs pensent, en général, que le juge de l'excès de pouvoir lorsqu'il détermine les droits de la police municipale en une matière donnée, tranche un conflit de lois et c'est précisément, disent-ils, parce qu'elle pose un conflit de lois que la question relative aux droits de la police municipale, est une question de droit de la compétence du juge de l'excès de pouvoir.

« Il se peut », par exemple écrit M. Waline (1), « que le maintien de l'ordre ne puisse être obtenu qu'au prix d'une atteinte à la liberté publique.

Or, ou bien le maire manquera à sa mission de police et désobéira ainsi à la loi de 1884, ou bien il restiendra une liberté publique dont il violera ainsi la loi organique; inéluctablement le maire doit sacrifier une de ces deux lois. »

Il y a donc, dans son attitude, la solution implicite d'un véritable conflit de lois; or c'est là une question de droit, de la compétence d'un juge par conséquent. Mais c'est en même temps une question dont la solution est commandée par les faits; prenons par exemple le cas des cortèges ou processions sur la voie publique :

En principe, ils ne peuvent être interdits sans violation de la liberté d'aller et de venir ou de la liberté des cultes. Il n'en est autrement que si ces cortèges risquent de troubler l'ordre public, ce qui est pour chacun d'eux une question de fait.

(1) M. Waline. — Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration et sa limitation par le Contentieux juridictionnel. *Revue de Droit public* 1930. p. 197.

Si tel cortège doit troubler l'ordre public il est à la fois légal et opportun de l'interdire; dans le conflit de tendances qu'il doit trancher, le maire doit préférer la solution restrictive à lui permise par la loi de 1884.

Si au contraire, le cortège ne doit pas troubler l'ordre public il est à la fois inopportun et illégal de l'interdire, et dans le conflit de lois, le maire doit préférer la liberté d'aller et de venir. Ainsi donc, le problème des droits de la police municipale, d'une façon générale, et en particulier sur le point qui nous intéresse, se poserait au juge comme le problème de la conciliation de deux lois ou de deux droits contraires : d'un côté l'article 97, l'ordre public et les droits de la police municipale avec les différentes lois ou décrets-lois qui ont pu venir diminuer les libertés, de l'autre côté les lois qui garantissent les libertés individuelles, les droits et les libertés des administrés.

Et ces droits, ceux de la police municipale et ceux des administrés, seraient toujours antagonistes, en sorte que, le maire serait appelé à sacrifier les libertés garanties par la loi à l'ordre public, ou bien, l'ordre public aux libertés individuelles.

Mais cette conception est inexacte dans son principe et dangereuse dans ses conséquences.

Inexacte d'abord dans son principe :

L'ordre public n'est pas l'antagoniste des libertés individuelles, mais leur bien commun; il ne se réalise pas contre elle, par leur amputation, il se réalise pour elles par leur conciliation dans l'intérêt commun des libertés de tous. C'est, en un mot, l'état de paix de l'agglomération, réalisé par une équitable détermination des libertés de chacun, qui permet leur exercice harmonieux au sein du groupe.

Par contre, les libertés qui ne sont jamais garanties par le droit, que dans la mesure où elles ne portent pas atteinte à l'ordre général, ne sont pas des pouvoirs d'actions opposées à l'ordre public.

L'article 97 et les lois relatives à la protection des libertés publiques ne doivent pas être considérées comme des textes en conflit.

Le maintien de l'ordre public ne doit pas être le prétexte permettant de juguler et d'annihiler complètement les libertés, et par contre le respect des libertés ne doit pas être le motif autorisant les manquements au règne de l'ordre public.

L'idéal se trouve dans une équitable action de ces deux tendances.

Le problème des droits de la police municipale ne nécessite donc plus, à proprement parler la résolution d'un conflit de lois, mais, plus exactement et plus simplement, la juste application de la loi.

Le Conseil d'Etat consacre très nettement cette doctrine et pose en tête de ses arrêts les règles générales qu'il entend appliquer en les condensant dans des formules comme celle-ci :

« Si en vertu des pouvoirs de police qui lui ont été conférés, le maire peut régler les cérémonies, processions et manifestations religieuses extérieures, il doit, dans l'accomplissement de sa mission, garantir le libre exercice des cultes sous les restrictions que commande l'intérêt de l'ordre public (1). »

Ou bien :

« S'il appartient au maire, en vertu des dispositions combinées des articles 97 de la loi du 5 avril 1884 et 27 de la loi du 9 décembre 1905, de

(1) Conseil d'Etat. 4 juillet 1924, *Guerle* L. p. 640.

régler les cérémonies, processions et manifestations religieuses extérieures, il doit, dans l'accomplissement de sa mission, se conformer à l'article 1^{er} de cette dernière loi, qui garantit le libre exercice des cultes, sous les seules restrictions dictées dans l'intérêt de l'ordre public (2). »

La police municipale ne peut réglementer que les cortèges et les manifestations qui menacent effectivement le bon ordre et la sécurité. Toutes les mesures de police municipale qui réglementeraient ceux-ci alors qu'ils ne présenteraient, en fait, aucun danger pour l'ordre, sont des mesures illégales.

Le voilà donc posé ce problème des cortèges et des manifestations : d'un côté la liberté et ses dangers, de l'autre côté la réglementation, voire même l'interdiction et ses inconvénients; d'une part nos tendances naturelles, d'autre part le maintien de l'ordre public; ici instinct et là raison.

Il faut bien l'avouer, ici comme là, à la fois une part d'erreur et une part de vérité.

Mais alors entre les deux solutions extrêmes n'y aurait-il pas une solution moyenne qui, participant à la fois de l'une et de l'autre, puise en chacune ce qu'elle contient de vrai et laisse au contraire ce qu'il peut y avoir de faux ou d'exagéré, une solution partagée entre notre penchant instinctif et notre raison et qui donne satisfaction tout ensemble et à l'un et à l'autre ?

Cette solution conciliatrice est certes délicate à trouver et nous allons voir maintenant comment antérieurement au décret du 23 octobre 1935 on avait cherché à réaliser cet équilibre le mieux possible.

(2) Conseil d'Etat, 12 juin 1931, Abbé Crépin, L. p. 606.

Conseil d'Etat, 15 novembre 1933, Venon, Chéron et autres, Gaz. Pal. 1934, 1, 202.

CHAPITRE II

LA SITUATION AVANT LE DÉCRET

Avant le décret-loi du 23 octobre 1935 quelles étaient d'après la jurisprudence administrative, les limites des droits de police du maire sur les Cortèges et les Manifestations.

SECTION I. — *Le régime de fait*

Il ne paraît pas, au premier abord, facile de déterminer ce régime, puisqu'aucun texte ne faisait allusion à ces deux sortes de manifestation de liberté et qu'ainsi il n'y avait, semble-t-il, aucun élément positif sur lequel on puisse l'établir. Il y avait eu cependant deux projets de réglementation sur lesquels nous reviendrons bientôt.

Quoiqu'il en soit, ce régime existait et voici quelles en étaient les grandes lignes :

1° Le cortège était considéré comme pouvant se former librement et spontanément; ce n'était pas un délit que d'organiser un cortège ou une manifestation sans démarche aucune auprès des autorités.

2° Toutefois, si elle a connaissance de la manifestation projetée, l'autorité pouvait l'interdire; le Préfet de police à Paris, les autorités locales dans les départements. Une fois interdit le cortège, la manifestation étaient alors considérés comme un at-

troupeusement illégal et de ce fait pouvait être dissout par la force.

Donc on pouvait former un cortège à moins d'interdiction préalable par la Préfecture de police à Paris, par les Préfets ou les maires, dans les départements.

L'autorité, dans le cas d'interdiction et lorsqu'elle avait à user de la force, devait bien entendu se comporter identiquement à la manière dont elle l'aurait fait pour disperser un attroupement et se conformer au protocole indispensable et obligatoire.

Les choses étant ainsi, il était prudent de la part des organisateurs d'aller trouver auparavant l'administration pour la tenir au courant de la manifestation projetée et de s'assurer sinon de son appui, tout au moins de son autorisation. Cette déclaration était tout à fait facultative; en voici la meilleure preuve : Certains maires avaient pris des arrêtés rendant obligatoire la déclaration du cortège ou de la manifestation et précédant ceux-ci d'un certain délai. Ils établissaient ainsi un régime assez analogue à celui du décret du 23 octobre 1935.

Le Conseil d'Etat a annulé de tels arrêtés (Abbé Prothée, 2 mars 1934, L. 1235), semblant ainsi estimer que de telles mesures, alors que le texte les consacrant n'existait pas encore, étaient illégales.

Il s'agit ici de la déclaration, elle pose un problème tout différent de celui de l'interdiction ou de la demande d'autorisation, problème que le Conseil d'Etat résoud d'une façon très nette, nous aurons l'occasion de nous en rendre compte.

Il ne faut pas confondre donc cette démarche facultative, de caractère tout à fait volontaire de la part des organisateurs, avec, mais c'est ici chose facile, la demande d'autorisation à laquelle équi-

vaut, nous le verrons, la déclaration obligatoire dont il est question dans le décret-loi du 23 octobre 1935 et qui peut entraîner de la part de l'administration, un refus catégorique.

Mais il ne faut pas la confondre non plus, et ici c'est chose plus délicate, avec la simple déclaration habituelle dans l'exercice de nos libertés, telle que celle par exemple qui doit être faite par le fondateur au moment de la fondation d'un journal.

En effet cette dernière, si elle n'est pas une demande d'autorisation, puisqu'il n'y a pas la possibilité du refus de la part de l'administration qui doit se contenter d'enregistrer la déclaration, est tout de même obligatoire aux yeux de la loi.

La mise au courant de l'administration, purement bénévole de la part des organisateurs du cortège ou de la manifestation, se rapproche de la simple déclaration en ce sens, qu'aucun refus ne peut lui être opposé, mais elle s'en écarte en ce sens, qu'elle n'a aucun caractère obligatoire.

Le régime correspondant à la demande d'autorisation, est le régime préventif prohibitif, celui correspondant à la simple déclaration est le régime préventif simple.

Peut-on trouver ici l'existence d'un de ces deux régimes ? Evidemment non.

A peine peut-on dire et c'est même exagérer beaucoup, qu'on peut y voir un semblant de régime préventif simple, mais un semblant seulement, puisqu'il n'y a aucune obligation de déclaration.

C'est là un simple usage commode et c'est tout.

Donc nous pouvons conclure en disant que le régime des cortèges et des manifestations était avant le décret-loi du 23 octobre 1935, un régime d'extrême liberté.

SECTION II. — *Les quatre règles*

Cependant, nous avons dit que les autorités de police avaient un droit de réglementation, voire même d'interdiction; c'est ce droit antagoniste de nos libertés que nous allons maintenant étudier.

Ce droit, c'est lui qui confère au maire ses pouvoirs sur les cortèges et les manifestations susceptibles de troubler l'ordre, lorsque cette première condition de légalité est acquise.

Si nous examinons les arrêts du Conseil d'Etat qui fixent ces limites, nous pouvons en déduire quatre règles qui doivent dominer les décisions des autorités municipales.

Première règle. — *Le Maire a le libre choix des moyens*

Le maire détermine d'abord les désordres à éviter; il a le droit d'enjoindre aux administrés de ne pas causer tel trouble, de ne pas créer du tapage, conséquence inévitable, c'est hypothèse considérée, de la manifestation envisagée de leur activité. Lorsqu'il s'en tient à cette sorte de prescription, le maire ne porte aucunement atteinte aux libertés de cortèges et de manifestations, parce que celles-ci ne contiennent jamais la liberté de commettre ou de provoquer un désordre. Donc si inévitablement (cette condition est essentielle quelles que soient les mesures prises par la police ou par les administrés ou même par les deux simultanément) le cortège ou la manifestation entraîne un trouble à l'ordre public, il est du droit le plus strict du maire, de l'interdire.

En effet, la police municipale possède en toute hypothèse le droit d'enjoindre aux particuliers de ne pas causer tel ou tel désordre compris dans la prévision de l'article 97; par suite, si troubles et manifestations sont indissolublement liés, l'interdiction de la manifestation est le seul moyen (et de ce fait moyen légal) qui doit être employé par l'autorité.

Mais dans les cas contraires, où la manifestation n'entraîne pas inéluctablement des troubles si les mesures nécessaires de la part de l'autorité ou de la part des administrés sont prises, cette autorité se doit de ne pas interdire la manifestation; tout au plus alors, possède-t-elle le droit de fixer seulement les troubles à éviter et aussi les moyens et les précautions à prendre pour empêcher qu'ils se réalisent.

Le contenu des libertés individuelles est alors en jeu. Il suffit à première vue en effet, à l'ordre public, que tel désordre ne se produise pas; seul en principe le résultat l'intéresse.

Les procédés employés pour l'obtenir lui sont indifférents tandis que, au contraire, les administrés ont grand intérêt à posséder la liberté du choix des mesures à prendre pour empêcher les troubles dont il s'agit. Ils peuvent opter alors en effet pour les procédés d'exécution qui leur semblent les moins gênants pour l'exercice de leurs libertés. Or le maire porte atteinte au contenu légal des libertés individuelles lorsqu'il leur impose une restriction que l'ordre public n'exige pas.

L'interdiction pure et simple, même une limitation quelconque apportée à un cortège, à une manifestation projetée, sont illégales si elles ne sont pas nécessitées par l'ordre public car, en principe, elles violent ces libertés.

Le maire en agissant ainsi, excède ses pouvoirs et c'est ce que le Conseil d'Etat consacre en posant la règle du libre choix des moyens laissés aux administrés.

Si le maintien de l'ordre public n'exige pas l'emploi de tel ou tel procédé déterminé et si le maire l'impose, il viole se faisant, la légalité, comme il le ferait en interdisant purement et simplement la manifestation projetée.

Cette première règle laissant aux administrés toute la liberté compatible avec le maintien de l'ordre public, protège au maximum les libertés de cortège et de manifestation.

Elle suffit à concilier les intérêts particuliers de ces libertés soumises au pouvoir du maire, avec les intérêts de la collectivité.

Mais, il faut l'avouer, cette règle du libre choix des moyens est difficilement applicable à la matière des cortèges et des manifestations.

Dans cette matière en effet, il semble bien que l'ordre ne puisse être obtenu que par une discipline commune; les mesures prises pour éviter les désordres, mesures prises individuellement et suivant l'initiative de chacun, seraient, on s'en rend facilement compte, probablement inefficaces et de plus elles ne seraient certainement pas prises uniformément par tous les particuliers.

On voit mal un maire qui dirait par exemple : « J'interdis tout désordre, tout trouble à l'ordre public; mais c'est à vous qui organisez la manifestation, ou à vous qui y participez, de prendre individuellement les mesures qui vous paraîtraient nécessaires au maintien de l'ordre. »

Si ces mesures n'étaient pas prises, individuellement à la lettre, par chacun, mais si c'était un comité d'organisation du parti poli-

tique, de la ligue, du groupement professionnel, pour prendre des exemples d'organes qui se livrent fréquemment à des cortèges ou à des manifestations, qui prenne ces mesures, celui-ci ne serait-il pas inévitablement porté à une indulgence qui ne manquerait pas d'être dangereuse ?

De plus, ces comités manquent pour la plupart d'habitude pour arrêter ce qu'il faudra faire ou ne pas faire; les matières de police ne sont pas leur partie et ils ne sont pas à même de juger efficacement, ce qui serait ou non de nature à entraîner du désordre.

Dans les matières où l'ordre ne peut être obtenu que par une discipline sévère et commune, la règle du libre choix des moyens ne peut donc être appliquée et c'est il me semble bien le cas de celle des cortèges et des manifestations.

Deux autres raisons militent encore, en faveur de la non-application de cette règle :

C'est d'abord la gravité des désordres, conséquence directe du cortège ou de la manifestation; et c'est ensuite fréquemment l'imminence du péril lorsque celui-ci provient d'un cortège ou plutôt. car le cas est plus fréquent, d'une manifestation qui s'est organisée spontanément, subitement, sans concert ou organisation préalable.

La première de ces raisons en effet, la gravité des troubles semble bien permettre au maire de prendre toute mesure utile même si celle-ci paraît restreindre un peu nos libertés de cortège et de manifestation.

Cette légère entorse est facilement légitimée par la gravité des conséquences qu'entraînerait le respect intangible de nos libertés.

Si le maire se contentait, en effet, de proclamer l'interdiction de troubles en respectant le libre

choix des moyens, il ferait courir à l'ordre public un certain aléa, parce qu'il se priverait, ce faisant, de la possibilité de contrôler l'efficacité des mesures prises par les intéressés.

L'imminence elle aussi, autorise le maire à fixer en pareille hypothèse, non seulement, le résultat à atteindre et c'est là l'avis du Conseil d'Etat, mais aussi, les procédés à employer pour ce motif que les circonstances ne permettent pas aux intéressés de leur en laisser le choix.

Elles exigent l'emploi des mesures les plus rapides; si on laissait à chacun le soin de les déterminer, de les choisir, de les appliquer, il est bien certain qu'il y aurait, en un moment où il paraît précieux, de grosses pertes de temps.

Il faut donc reconnaître au pouvoir de police le droit de les déterminer.

Enfin, il est une dernière hypothèse, où le Conseil d'Etat permet au maire de fixer lui-même la solution à adopter au regard du cortège ou de la manifestation, c'est lorsqu'il n'existera qu'une seule mesure efficace pour remédier au désordre éventuel.

Le choix des mesures étant inexistant, puisqu'une seule peut conduire au résultat, on ne privera pas les administrés d'une option possible et alors pourquoi ne serait-il pas permis au maire, au moins dans ce cas, de l'imposer ?

Si nous mesurons le domaine des exceptions à l'application de la règle du libre choix des moyens dans la matière des cortèges et des manifestations, nous constatons qu'en fait elle ne s'applique pas et c'est là l'avis du Conseil d'Etat.

La police des cortèges et des manifestations qui se déroulent dans des lieux publics ou ouverts au

public, exige une discipline commune, car les mesures susceptibles d'assurer cette police, ne sont généralement efficaces qu'à la condition d'être uniformément prises par tous.

Deuxième règle. — *Les mesures prises par le maire doivent être efficaces*

Nous venons de voir, tout au moins théoriquement puisqu'en fait la règle précédente est difficilement applicable, les différentes situations dans lesquelles le maire sera autorisé à prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public, depuis de simples restrictions partielles de la liberté, jusqu'à l'interdiction pure et simple de la manifestation, mesure suprême.

En conséquence, le maire se trouve généralement en droit de fixer à la fois les désordres à éviter et les mesures à prendre.

Mais quelles sont alors les limites de son pouvoir ? Quelles sont les conditions de légalité que doivent remplir les mesures qu'il impose ? Les mesures de police prises par le maire, doivent être efficaces.

Si en effet celles-ci sont impropres à éviter le trouble qu'elles ont pour but d'empêcher, elles ne servent pas au maintien de l'ordre public.

Ce sont des restrictions inutiles apportées aux libertés de cortège et de manifestation et de ce fait elles sont illégales parce que l'article 97 et la loi qui garantissent les libertés n'autorisent le maire à limiter une liberté que dans la mesure nécessaire au maintien du bon ordre et de la sécurité publique. Le Conseil d'Etat doit donc apprécier l'efficacité de

fait des arrêtés de police du maire et annuler comme illégales toutes les prescriptions inefficaces.

Cette idée de l'efficacité des mesures prises par le maire est incluse d'elle-même dans le troisième aspect que doivent présenter ces mesures : leur nécessité.

Troisième règle. — *Les mesures prises par le maire doivent être nécessaires*

Elles doivent être nécessaires en ce sens, d'abord qu'elles doivent avoir pour objet une menace réelle de désordre.

Toute mesure de police est illégale si elle supprime ou même simplement limite la liberté des cortèges et des manifestations, alors que celle-ci ne présente aucun danger pour l'ordre public.

Cette idée de nécessité de la mesure est marquée dans de nombreux arrêts du Conseil d'Etat, quelle que soit la matière où ils interviennent. Malheureusement peu nombreux sont les arrêts qui sanctionnent dans notre matière les arrêtés pris par les maires, (arrêtés qui mériteraient à coup sûr l'annulation), car rares sont les recours pour excès de pouvoir portés à leur encontre. (J'entends les arrêtés pris à l'encontre des cortèges et manifestations uniquement laïques.) Voir la liste de ces arrêts à la fin de l'ouvrage.

Dans ces arrêts, à côté de considérations particulières à chacune des espèces que le Conseil d'Etat invoque, il fait appel aussi pour motiver l'annulation à la non-nécessité de la mesure prise; (mesure qui est en général l'interdiction du défilé ou de la manifestation).

Pour être légal l'arrêté de police doit en effet concilier les intérêts de l'ordre et l'intérêt particu-

lier de la liberté de cortège et de manifestation; or une des conditions primordiales de cette conciliation est que la mesure prescrite n'impose pas à cette liberté un sacrifice ou une gêne que l'ordre public n'exige pas.

Les règlements de police doivent assurer l'ordre en restreignant le moins possible la liberté qui nous occupe et donc, au moyen de la plus légère mesure possible et qui soit cependant susceptible d'éviter les troubles.

Le Conseil d'Etat l'affirme; il ne se contente pas de vérifier l'efficacité des mesures édictées par le maire, il recherche encore si les prescriptions qui lui sont déférées sont réellement indispensables au maintien de l'ordre à l'exclusion de tout autre, moins gênante pour les intéressés. Et lorsqu'il constate qu'il existe différents moyens d'empêcher le désordre présumé du cortège ou de la manifestation, de la procession ou de la réunion, le juge de l'excès de pouvoir annule l'arrêté du maire, si la mesure qu'il a ordonnée n'est pas en fait celle qui sauvegarde le mieux notre liberté.

Quant à sa portée la règle que consacre cette jurisprudence est absolue : Le Conseil d'Etat annule pour violation de la loi tous les arrêtés du maire qui imposent à notre liberté des restrictions plus lourdes que celles qui suffiraient en fait à assurer le bon ordre.

Tout intéressé, peut donc obtenir l'annulation d'un arrêté de cette sorte, en prouvant simplement, que le trouble visé pouvait être empêché au moyen de telle ou telle prescription également efficace mais moins gênante que la mesure choisie par l'autorité administrative.

La question qui est alors soumise au juge de l'excès de pouvoir est une question de fait, mais il

l'examine 'car la nécessité d'une injonction de police est une des conditions de sa légalité :

Nous avons un arrêt récent qui marque bien cette idée. Arrêt du 16 janvier 1935. Sieur Lepesant requérant L. 55. Le Maire avait pris un arrêté refusant purement et simplement à la Société l'Etoile Sportive de donner un concert sur une place publique en invoquant pour le justifier qu'il voulait éviter un conflit avec une autre Société Musicale de la commune. Le Conseil d'Etat sur la requête du Sieur Lepesant, annule l'arrêté du maire comme imposant à la liberté d'exhibition de la Société l'Etoile Sportive une restriction trop grave et non indispensable.

Et le Conseil d'Etat ajoute : le maire n'avait qu'à prendre des mesures moins gênantes pour éviter le conflit, par exemple fixation d'heure, de lieu, d'itinéraire.

Quatrième règle. — *Proportion entre la gravité
de la restriction de la police
et l'importance du trouble à éviter*

La nécessité d'une mesure de police étant acquise (3^e règle), celle-ci remplissant les conditions étudiées précédemment dans les deux premières règles, cette mesure est-elle légale *ipso facto* ?

La nécessité d'une mesure de police prise à l'encontre d'un cortège ou d'une manifestation est-elle la condition suffisante de sa légalité ?

Premier aspect de la quatrième règle

Le Conseil d'Etat nous répond d'une manière générale, négativement; car en plus de la nécessité il ne doit jamais y avoir en effet disproportion entre la gravité de la restriction de police édictée et l'importance du trouble qu'elle a pour but d'éviter.

Le maire, d'après sa doctrine, doit en principe doser les sacrifices à imposer aux intérêts en présence: à l'intérêt général que représente l'ordre public et aux intérêts particuliers des administrés dont il régleme la liberté de cortège et de manifestation.

Il doit autant que possible concilier ces intérêts antagonistes; mais il ajoute que l'étendue des sacrifices que doivent subir ces libertés individuelles dépend de l'importance du trouble que le maire est appelé à éviter.

Si l'on peut, d'après lui, obliger la collectivité à subir certains troubles dans l'intérêt des libertés de cortège et de manifestation, on ne peut cependant pas le faire pour des troubles plus graves qu'il est du devoir absolu du maire d'éviter à tout prix.

S'il s'agit d'éviter au public un dommage lointain, assez incertain ou de peu d'importance le pouvoir de police ne paraît pas pouvoir restreindre lourdement ces deux libertés; l'intérêt en cause ne mériterait pas cette restriction.

Le maire peut seulement prescrire des précautions peu gênantes quand bien même l'ordre public devrait subir quelque lenteur ou quelque imperfection du fait de la moindre efficacité de ces mesures. C'est en faisant application de cette idée qu'un maire ou qu'un préfet de police autorise certains cortèges, certains défilés, mais leur fixe en même

temps certaines prescriptions : par exemple un itinéraire qui devra être obligatoirement suivi.

Celui-ci permet en effet, d'éviter certains points, certains quartiers où il y a lieu de craindre, en raison des fréquents troubles qui ont déjà pu s'y produire précédemment, de nouveaux incidents malheureux; ou bien ce sera certains carrefours, certaines rues particulièrement encombrées qu'il vaudra mieux éviter afin de ne pas troubler la circulation des véhicules.

S'il s'agit au contraire d'éviter des désordres plus sérieux le maire peut alors et doit même prescrire des mesures plus rigoureuses : toutes celles qui sont nécessaires au maintien de l'ordre, mais à la condition toujours que leur sévérité ne soit pas hors de proportion avec la gravité du désordre que pourrait occasionner le cortège ou la manifestation. Faute de quoi le maire devrait encore se contenter de prescriptions moins efficaces peut-être, mais plus en rapport avec l'importance réelle des troubles qu'il peut légitimement craindre : l'autorité administrative décide que la manifestation ne pourra pas se dérouler dans un certain périmètre, dans certains quartiers de la ville ou même dans toute la ville elle-même.

De telles situations se sont fréquemment présentées au cours de ces années dernières. L'on se souvient de ces manifestations, de ces sortes de meetings organisés par le parti communiste — que le Préfet de la Seine n'a pas voulu interdire mais auquel il avait interdit une certaine distance minima de la Capitale.

Ils se sont alors tenus dans les bois de Garches et tournèrent bientôt à la partie champêtre.

Des déjeuners sur l'herbe furent organisés et c'est en « saucissonnant » que s'échangèrent les

idées. Il est bien certain que l'arrivée de ces étrangers dans une région calme, apporta un certain trouble à l'ordre public.

Les populations avoisinantes ont incontestablement souffert de la présence tout autour de chez eux d'éléments, qui, pour le moins qu'on en puisse dire, est qu'ils étaient peu désirables.

Ce sacrifice qui leur fut imposé, cette entorse portée à la tranquillité publique, auquel les habitants de cette région ont droit, furent admis par l'autorité pour ne pas porter à la liberté de manifestation l'atteinte trop grave qu'aurait entraîné une interdiction pure et simple.

Le Conseil d'Etat semble admettre cette possibilité pour l'autorité administrative, lorsque celle-ci ne juge pas utile l'interdiction, de fixer certaines restrictions de lieu et même d'indiquer les seuls endroits qu'elle autorise.

Regardons par exemple l'espèce suivante :

Société l'Eveil de Contre 25 févr. 1928 L. 272.
Le maire de la ville de Contre avait pris un arrêté interdisant à la Société l'Eveil de Contre, de jouer sur une place située au centre de la ville et l'autorisant par contre à jouer sur la place de la Gare, loin du pays.

Ajoutons que le Maire donnait contrairement cette autorisation à la fanfare municipale.

La Société fit un recours en annulation de cet arrêté, devant le Conseil d'Etat, celui-ci annula comme bien l'on pense cet arrêté car il voit un détournement de pouvoir caractérisé, dans un but de favoritisme à l'égard de la fanfare municipale « alors que celle-ci y était autorisée ».

Mais cet arrêt, certes d'annulation, ne condamne pas la mesure prise par le maire en elle-

même à condition bien entendu qu'elle soit nécessaire par des mesures d'ordre public.

L'arrêt n'est pas annulé, à cause de l'illégalité de la mesure conséquence de ses caractères intrinsèques, mais à cause de son illégalité, conséquence de son emploi détourné et non nécessaire.

L'arrêt aussi, semble-t-il permettre de penser, par une sorte de raisonnement *a contrario*, que la haute juridiction du Conseil d'Etat admet de telles mesures.

Nous venons de voir par ces exemples des limitations dans l'espace apportées par le préfet ou le maire à nos libertés de cortège et de manifestation; nous allons voir avec l'exemple suivant, une limitation dans le temps, plus même, une interdiction généralisée temporaire.

Arrêt Conseil d'Etat 24 juillet 1929, Société « la Lorraine » sur requête du Sieur Raches.

Des troubles à l'ordre public ayant eu lieu peu de temps auparavant dans sa commune, le maire prend un arrêté interdisant tout cortège sans distinction, pendant une journée.

Recours en annulation du Sieur Raches :

Le Conseil d'Etat rejette la demande, et maintient l'arrêté pour ces motifs :

1°) L'arrêté est motivé par des troubles à redouter presque certains.

2° L'arrêté est pris indistinctement à l'encontre de tous les partis ou sociétés sans marquer aucun favoritisme pour l'un d'eux.

3° L'arrêté ne comporte qu'une interdiction passagère et momentanée qui ne porte pas une atteinte trop grande à nos libertés.

Le maire n'a pas cherché évidemment, unique-

ment à entraver nos libertés sous le couvert d'une raison qui ne serait valable qu'en apparence.

S'il s'agit enfin d'éviter un désordre très sérieux, le Préfet de police à Paris, le maire dans les autres communes, sont en droit d'imposer toutes mesures nécessaires au maintien de l'ordre quels que soient les sacrifices que celles-ci imposent aux libertés individuelles.

C'est ainsi que le lendemain de la journée sanglante du 6 février 1934, le préfet de police de la Seine a pris un arrêté interdisant tout cortège et rassemblement sur la voie publique.

Il est bien certain qu'un tel arrêté aussi général et aussi catégorique dans ses termes, porte l'atteinte la plus grave que l'on puisse porter à notre liberté de cortège et de manifestation. Personne cependant n'a pensé à critiquer le Préfet d'avoir pris cet arrêté, en raison de la gravité des circonstances et de l'imminence des troubles à redouter.

Pour apprécier la légalité d'une prescription de police municipale, le Conseil d'Etat apprécie la gravité du désordre qu'elle a pour but d'éviter, parce que selon lui, celle-ci doit être suffisante en fait pour légitimer l'étendue de la restriction imposée à nos libertés; mais il ne le fait que lorsqu'il a constaté la réalité et l'existence de ce désordre pour savoir si l'interdiction du maire était justifiée.

Un bon exemple de cette manière de procéder du Conseil d'Etat nous est donné dans son arrêt rendu dans l'affaire Benjamin.⁽¹⁾ Arrêt de la plus haute importance dans la matière voisine des réunions et que nous avons d'ailleurs rencontré dans la partie réservée à la jurisprudence relative à celle-ci.

(1) Recueil des arrêtés des préfets de police de Paris : année 1934, Tome II. 7 février 1934. Archives de la Préfecture de police de Paris.

Dans le même esprit on peut citer beaucoup d'arrêts où le Conseil d'Etat a marqué la même intention : la haute juridiction ne s'est pas contentée de déclarer légaux des arrêtés de maires parce que ceux-ci invoquaient des motifs d'ordre public, mais elle vérifie encore si effectivement le maire pouvait légitimement avoir des craintes sérieuses.

Ce contrôle du fait d'ailleurs, n'est apparu dans la Jurisprudence du Conseil d'Etat qu'environ depuis 1905; il a permis dans toutes les matières de sanctionner utilement l'excès de pouvoir ou le détournement de pouvoir d'une manière efficace.

L'étendue des droits que possède le maire, à l'égard de la liberté de cortège ou de manifestation varie avec la gravité du désordre qu'il s'agit d'éviter, c'est chose déjà dite; en sorte que le juge de l'excès de pouvoir ne peut statuer sur la légalité d'une mesure de police portant atteinte à celle-ci qu'après avoir apprécié la gravité de fait du trouble qui détermine le maire à prendre cette mesure.

Voilà donc le premier aspect de la quatrième règle.

C'est tout au moins la théorie de principe à laquelle la pratique jurisprudentielle a apporté quelques exceptions.

Exceptions

a) Gravité.

D'abord, la théorie des circonstances exceptionnelles autorise le maire à prendre dans le cas où la gravité des événements est particulièrement marquée des mesures exceptionnelles à l'encontre des rassemblements, des réunions, des cortèges et des manifestations, mesures qu'il lui aurait été im-

possible de prendre en des périodes normales, voyez par exemple l'arrêté d'interdiction pris par le préfet de police de la Seine, au lendemain du 6 février 1934.

Si un recours avait été fait à l'encontre de cet arrêté le Conseil d'Etat l'aurait certainement rejeté en raison des circonstances exceptionnelles de gravité.

Au contraire, si un tel arrêté avait été pris à un moment d'agitation normale de la population parisienne et que recours ait été fait contre celui-ci la haute juridiction en eût certainement prononcé l'annulation.

b) Imminence.

En second lieu, la théorie de l'urgence en cas de péril imminent augmente, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, dans toutes les matières, les pouvoirs du maire.

Il est bien certain qu'en ce qui concerne la matière des cortèges et des manifestations, il en est de même que pour les autres.

La généralité et la plénitude de l'interdiction, signifiée par l'arrêté pris au lendemain du 6 février 1934, déjà cité plusieurs fois, n'est évidemment excusable que par suite en premier lieu de la gravité des troubles et en second lieu de l'imminence des faits. L'imminence est même, pourrait-on dire, un euphémisme, puisque lors de la décision de l'arrêté, des troubles graves et sanglants avaient déjà eu lieu.

La matière des cortèges et des manifestations n'est du reste pas, en général, très favorable au jeu de la règle de l'imminence du péril, car celle-ci n'est pas particulièrement propre à amener des désordres

instantanément, subitement; ces libertés en effet ne s'exercent le plus souvent qu'après une certaine organisation préalable, pendant laquelle la police a un temps suffisant pour prendre les mesures nécessaires.

On conçoit cependant qu'une manifestation pourrait prendre naissance pour ainsi dire d'elle-même, spontanément, en un lieu où une foule serait rassemblée pour une raison quelconque. Cette spontanéité dans la formation de la manifestation prouverait que le milieu est de nature à favoriser l'éclosion de troubles, si non immédiats, tout au moins très rapprochés et l'on conçoit que dans cette éventualité, l'autorité administrative soit autorisée à prendre des mesures commandées, non pas tant par la gravité des événements à craindre que par leur imminence.

On comprend facilement aussi que si dans ce cas le maire ne prend pas des mesures qui soient très en rapport avec le danger à éviter, il est excusable; dans le doute et l'imprécision, conséquence de la survenance rapide des événements qui ne permet peut-être pas à l'autorité d'avoir tous les renseignements désirables, il est préférable que les mesures prises pèchent par excès que par insuffisance. Il y a imminence.

Mais certainement en pareille hypothèse, les arrêts du Conseil d'Etat, si recours il y avait contre des mesures prises par l'autorité, ne seraient rendus qu'après un contrôle soigneusement fait par celui-ci de l'imminence du désordre en raison duquel a été pris l'arrêt, comme il a l'habitude de le faire pour l'efficacité ou la nécessité des mesures. Si le Conseil d'Etat estime qu'en réalité l'imminence invoquée

comme motif de la gravité des mesures prises dans l'arrêté n'existe pas, la haute juridiction n'hésitera pas à annuler celui-ci.

c) Etat de siège.

Enfin la dernière circonstance qui augmente encore le pouvoir des autorités de police à l'encontre des libertés de cortège et de manifestation, c'est l'état de siège.

Il est inutile d'insister très longuement sur cette idée car pourquoi ces libertés feraient-elles seules exception à ce principe général de restriction de nos libertés qui est immanquablement respecté. Il y a entre autre limitation de ce qu'on appelait autrefois la liberté locomotrice, c'est-à-dire la liberté d'aller et de venir, limitation qui évidemment se répercutera sur la facilité de formation des cortèges et des manifestations. D'autre part ces libertés ne trouvent pas en ces moments, où les activités diverses sont tendues vers un but de défense du territoire, un terrain bien favorable à leur développement.

Nous venons de voir un premier aspect, évidemment complexe de cette 4^e règle qui formule la nécessité d'une proportion devant exister entre la gravité de la mesure et la gravité des troubles à éviter; à sa suite nous avons vu les diverses exceptions qui peuvent rompre l'équilibre qu'elle exige.

Maintenant nous allons regarder un deuxième aspect de cette règle en nous tournant vers d'autres considérations qui seront de nature à nous faire comprendre la relativité de l'intangibilité d'application de cette règle.

Deuxième aspect de la 4^e Règle

1° Une première considération qui devra influencer le maire lors de la décision de la prise d'un arrêté, c'est la valeur juridique abstraite du droit à l'encontre duquel la décision est prise, ici la valeur juridique de notre droit de liberté de cortège et de manifestation.

La plus ou moins grande valeur juridique de ce droit influence directement les pouvoirs de l'autorité administrative quant aux décisions qu'elle sera en mesure de prendre; une restriction imposée par une mesure de police sera d'autant plus grave qu'elle portera sur une liberté juridiquement plus solide.

Le maire peut défendre d'une manière absolue, pour éviter des tapages susceptibles de troubler le repos des habitants, les manifestations nocturnes, mais il ne peut pas interdire d'une manière absolue la circulation à pied pendant la nuit dans les rues. Au premier cas, en effet, il ne porte pas atteinte à un droit; car nul n'a le droit de troubler le repos des habitants (code pénal art. 479 paragraphe 8), tandis que au second cas il porterait atteinte à la liberté d'aller et de venir qui est un des droits primordiaux des citoyens.

Si nous envisageons maintenant notre liberté de réunion, nous faisons les mêmes constatations; quoique peut-être légèrement inférieure à notre liberté locomotrice quant à sa résistance à la restriction des autorités, elle est à ce point de vue nettement supérieure à nos libertés de cortèges et de manifestations.

Une réunion publique, si elle est orageuse, est

susceptible de provoquer les mêmes troubles et peut-être des troubles plus graves, qu'un cortège sur la voie publique. Or selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, le maire ne peut légalement l'interdire que si il est établi que cette réunion aurait provoqué de graves désordres et que si il est démontré qu'un service d'ordre sérieux n'aurait pas permis de les éviter. Au contraire « il peut interdire un défilé au moindre risque de troubles et quand bien même il suffirait de deux agents pour maintenir l'ordre au passage du cortège ». C'est tout au moins l'opinion de M. Taitgen dans sa thèse sur la police municipale.

A notre avis du reste, c'est là une opinion qui n'est pas exacte; la formule et l'exagération qu'elle contient, ne sont admissibles qu'à condition de ne pas les prendre au pied de la lettre. Il faut bien reconnaître cependant que l'interdiction par le maire d'une réunion publique est incontestablement juridiquement une mesure très grave, parce que la liberté de réunion est strictement garantie par la loi (loi fondamentale de 1881).

Il ne faut pas perdre ce point là de vue et les interdictions de réunions si fréquentes ces temps derniers, n'enlèvent aucune force à cette affirmation.

Au contraire nos libertés de cortège de manifestation, ne sont garanties par aucun texte précis; ce ne sont que des conséquences certes inéluctables, mais des conséquences de la liberté du citoyen. Leur interdiction est elle aussi, de ce fait, une mesure moins grave que celle d'une réunion.

Il est porté plus facilement atteinte à une liberté qui n'est pas définie qu'à une liberté nettement visée par les textes législatifs et spécifiée par eux; nous avons vu dans l'introduction que certains auteurs

anglais se plaignent du manque de définition des libertés en Angleterre et expliquent par là les possibilités de restriction qu'a en fait la police anglaise à l'encontre de ces libertés.

Donc l'application plus ou moins stricte de cette 4^e règle dépendra de la valeur juridique de l'activité du citoyen à l'encontre de laquelle s'exercera la restriction.

2° A cette première considération, il faut ajouter, que les libertés garanties par la loi mais exercées sur une dépendance du domaine, contrairement à son affectation, ne sont pas opposables à la police municipale lorsqu'elle agit pour sauvegarder l'affectation de la dépendance du domaine dont il s'agit.

Comme bien l'on pense, si la police municipale paraît omnipotente même à l'encontre des libertés définies, si celles-ci s'exercent sur le domaine public, alors que l'affectation de celui-ci n'est pas l'exercice même de cette liberté, *a fortiori* ces droits vis-à-vis d'une liberté non définie, seront-ils encore plus marqués.

Quelles sont les raisons qui justifient cette augmentation de pouvoir de la police municipale en de semblables cas ?

Tout d'abord le fait que les activités qui s'exercent sur les dépendances du domaine public affecté à l'usage général se heurtent au public qui s'y trouve et sont dès lors susceptibles plus que tout autre de porter atteinte à l'ordre public. Les désordres qui y sont causés atteignent immédiatement la collectivité.

D'autre part l'extension dont bénéficient sur le domaine public les pouvoirs de la police munici-

pale, s'expliquent également par là situation juridique des libertés individuelles exercées sur ce domaine.

Les dépendances du domaine, destinées à l'usage du public, sont, pour la plupart d'entre elles, destinées à un usage général, et celles-ci seules nous intéressent. Mais toutefois quoique destinées à un usage général, elles sont plus spécialement affectées à l'exercice d'une liberté : les voies publiques par exemple à l'exercice de la liberté de circulation tout d'abord et subsidiairement seulement à l'exercice des autres libertés.

Or le public ne peut user d'une dépendance du domaine qui lui est ouverte qu'à la condition de se conformer à son affectation. Bon nombre de libertés ne sont pas « à leur place » sur certaines dépendances du domaine public et il s'en suit qu'elles n'y sont pas opposables au pouvoir de police qui dès lors dispose à leur encontre, de droits très étendus.

3° Enfin la troisième idée à mentionner est la suivante, idée que le Conseil d'Etat souligne dans sa jurisprudence.

L'étendue du pouvoir du maire dépend encore en toute hypothèse « du souci plus ou moins grand qu'a eu le législateur d'assurer le respect de la liberté considérée ».

Est-ce à dire cependant que le Conseil d'Etat a classé les libertés individuelles suivant un ordre et une hiérarchie précise et a fixé à chacune d'elles, un rang dans cette hiérarchie d'après la valeur de résistance qu'il lui assigne au regard des pouvoirs de police.

Evidemment non; et alors que fait le Conseil d'Etat ? Il cherche à dégager des textes l'esprit général de notre législation, le souci plus ou moins grand marqué par le législateur, comme a dit le

commissaire du gouvernement Michel dans de récentes conclusions (1), d'assurer le respect de la liberté en cause.

Mais évidemment c'est là une directive et il n'est pas possible de fixer ses conséquences en des formules techniques précises et définitives.

Voici sur ce point, ce que l'on peut dire en ce qui concerne les libertés de cortège et de manifestation; c'est l'opinion émise par M. Teitgen dans sa thèse, déjà citée : « La jurisprudence permet au maire d'interdire toute manifestation collective sur la voie publique risquant de troubler la tranquillité générale, qu'il s'agisse d'une manifestation du culte, d'un défilé d'une organisation laïque, ou même seulement de la distribution et du port d'un insigne effectués en vue de participer à une manifestation collective susceptible de troubler l'ordre » (1).

En effet, la seule question que se pose le Conseil d'Etat lorsqu'on lui soumet un arrêté de police portant interdiction d'une manifestation donnée est celle de savoir si cette manifestation était ou non en fait, dangereuse pour l'ordre public.

« Mais lorsqu'il a résolu cette question par l'affirmative (2) le juge de l'excès de pouvoir déclare purement et simplement que l'interdiction était de droit et jamais il n'a cherché à limiter en cette matière le pouvoir du maire en l'obligeant à prouver par exemple, que le trouble qu'allègue son arrêté,

(1) Aff. Benjamin, 19 mai 1933, D. 33.3.54.

(1) D. d'E. 10 août 1917, Baldy L. 637.

(2) Par l'examen des faits de l'espèce, s'il s'agit d'une manifestation laïque; par application des présomptions de fait qu'il utilise en cette matière et qu'il complète aujourd'hui par l'examen du dossier si il s'agit d'une manifestation du culte.

n'aurait pas pu être évité facilement au moyen d'un quelconque service d'ordre. »

Telle est l'opinion de M. Taitgen et voici comment il explique cette solution rigoureuse :

« La situation que fait notre droit à la liberté de manifestation n'est pas seulement une liberté indéfinie (au regard du pouvoir de police la liberté de la propriété ne l'est pas davantage); elle est celle dont le législateur s'est le moins soucié, puisqu'il ne l'a jamais visée que pour la soumettre sans aucune restriction au pouvoir du maire » (3).

« Et elle est celle aussi qui a le plus de peine à entrer dans nos mœurs par suite de l'esprit d'intolérance qui a trop longtemps sévi chez nous. Dès lors ayant constaté le peu d'intérêt que notre législation et nos mœurs portent à la liberté de manifestation, le Conseil d'Etat n'a pas jugé utile de limiter davantage les droits de police à son égard. »

Quoi qu'il en soit nombreuses étaient les autorisations administratives qui ne semblaient pas porter à nos libertés le minimum de respect qui leur est dû, et nombreux étaient les maires qui avaient pris des arrêtés extrêmement généraux interdisant les réunions, les cortèges et les manifestations, mais prévoyant cependant la possibilité de demandes d'autorisation de la part des organisateurs.

Le maire sur cette demande levait ou non l'interdiction et le régime de l'interdiction était pour ainsi dire considéré comme l'état normal des choses c'était presque une faveur d'obtenir une autorisation.

En face de ces arrêtés généraux d'interdiction, on peut se demander quelle était l'attitude du Con-

(3) Ex. : art. 27, Loi du 9 déc. 1905.

seil d'Etat, que ceux-ci fussent ou non tempérés par l'éventualité possible de l'autorisation.

Il est permis de répondre sans hésiter que le Conseil d'Etat s'est dans l'ensemble toujours montré hostile à cette mesure.

Toutes les fois en effet que recours fut fait contre un refus d'autorisation, la décision de rejet du maire fut annulée; seulement le Conseil d'Etat ne le fit pas en invoquant simplement l'illégalité d'un arrêté comme comportant une interdiction générale; il le fit en invoquant des raisons autres.

Si du reste telle était l'attitude du Conseil d'Etat dès le début du vingtième siècle. Auparavant au contraire, il admettait parfaitement des arrêtés généraux d'interdiction de réunions, de cortèges, de manifestations, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre ceux qui réglementaient des manifestations religieuses ou des manifestations laïques.

Laissons de côté cette manière de voir périmée du Conseil d'Etat et examinons, au contraire, quelques formules prélevées parmi les nombreux arrêts que le Conseil d'Etat a rendus par la suite en cette matière et qui témoignent bien de son hostilité à l'égard de mesures d'interdiction générale.

« ... Annule l'arrêté d'interdiction, le maire ayant par deux fois repoussé la demande d'autorisation de la Société Philharmonique de Fumay, alors que la Société musicale subventionnée sort librement. »

Donc ici annulation de l'arrêté de l'interdiction générale avec appel à l'idée d'égalité, d'absence de favoritisme que doit toujours présenter une décision administrative.

Ou encore : « ... annule l'arrêté général d'interdiction le maire ayant refusé l'autorisation à la

Lyre de Saint-Pourçain pour des motifs étrangers à l'ordre public. »

Ces arrêtés généraux d'interdiction, il est vrai, n'établissaient pas un régime tout à fait analogue à celui qu'établit le décret du 23 octobre 1935.

Lorsqu'en effet, de tels arrêtés avaient été pris, l'état normal était nous l'avons dit, l'interdiction et pour lever cette interdiction il fallait obtenir une autorisation.

Si un administré voulait faire cesser définitivement cet état d'interdiction, il devait provoquer une décision de refus par une demande faite à l'autorité, priant celle-ci de bien vouloir lever momentanément l'application de sa mesure.

C'est sur le refus d'autorisation qu'il faisait un recours au Conseil d'Etat et que celui-ci statuait.

Avec le décret-loi du 23 octobre 1935, l'état normal est nous le verrons l'état d'autorisation tacite; l'interdiction ne peut survenir que sur la déclaration des organisateurs.

Contre cette interdiction comme dans le cas précédent du reste, recours peut être fait et le Conseil d'Etat statue d'une façon identique.

Il était tout de même utile de signaler la nuance existante, malgré l'analogie entre les deux situations; analogie existant surtout, dans le cas d'arrêté général d'interdiction lorsqu'il y a refus de l'autorité de lever cette interdiction et le cas d'interdiction subséquent à la déclaration.

Je ne crois pas, autant que l'on puisse dès maintenant porter un jugement, que le décret du 23 octobre 1935 modifiera quoi que ce soit dans la manière de voir du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'exercice de nos libertés de cortèges et de manifestations.

Quand des recours seront formés à l'encontre

d'interdiction de la part des autorités administratives le Conseil d'Etat continuera d'appliquer sa théorie si nuancée de l'excès de pouvoir et de ses quatre cas d'annulation.

SECTION III. — *Jurisprudence*

Pour terminer ce chapitre consacré à la situation antérieure au décret, nous allons examiner les arrêts les plus récents du Conseil d'Etat.

Malheureusement ces derniers arrêts nous ne les trouvons pas à proprement parler dans notre matière des cortèges et des manifestations, mais dans les matières voisines que nous avons déjà étudiées. Réunions et Manifestations Religieuses. Il pourrait donc apparaître plus logique de placer ces arrêts chacun dans les sections consacrées à leur matière respective plutôt que de les placer dans ce chapitre.

Pourtant il ne nous semble pas et à ceci plusieurs raisons : D'abord ce sont les derniers arrêts du Conseil d'Etat et par conséquent on peut dire que dans chacun se trouve la marque du dernier stade de l'évolution de la jurisprudence en chacune des matières auxquelles ils appartiennent, mais ensuite et surtout c'est qu'ils nous témoignent de l'état d'esprit de la haute juridiction en ce qui concerne ces matières et qu'il est bien certain que ce même état d'esprit le Conseil d'Etat en serait emprunt relativement à la matière des Cortèges et des Manifestations.

A cela aucun doute, et les raisons, les motifs invoqués par le Conseil d'Etat, soit pour annuler un arrêté, soit au contraire pour le maintenir sont identiquement les mêmes que ceux qu'il invoquerait si

la même question se posait à propos d'un arrêté ayant trait aux cortèges et aux manifestations.

C'est pourquoi donc en définitive étant donné l'absence d'arrêts spéciaux à la matière et qui indiscutablement trouveraient place ici il m'a paru logique de placer ici ceux des arrêts les plus récents dans les matières les plus voisines et qui nous permettent, c'est chose déjà dite, d'avoir un aperçu très exact sur ce que serait effectivement le régime des Cortèges et des Manifestations aux yeux de la jurisprudence, ces dernières années.

1° En matière religieuse.

Abbé Chapelain, 14 février 1936.

Sur recours de l'Abbé Chapelain, le Conseil d'Etat annule la décision refusant d'abroger ou de modifier un arrêté ancien interdisant toutes les manifestations extérieures du culte, traditionnelles ou non alors que celui-ci n'était justifié par aucune raison d'ordre public.

Abbé Verrier, 12 février 1936.

Sur recours de l'Abbé Verrier, le Conseil d'Etat annule l'arrêté du maire interdisant tout cortège le jour de la fête de Jeanne d'Arc alors qu'il n'existe aucun motif d'ordre public.

Abbé Benoit, 10 juin 1936.

Sur recours de l'Abbé Benoit, le Conseil d'Etat annule l'arrêté du maire, interdisant toutes manifestations extérieures du culte sauf autorisation alors qu'il n'existe aucun motif d'ordre public dans la commune, et alors que cet arrêté n'est que l'application pour la commune d'un arrêté du Préfet pour tout le département.

La conclusion après examen de ces trois espèces est qu'en matière religieuse tout au moins, le Conseil d'Etat ne semble pas avoir modifié sa jurisprudence depuis plusieurs années.

Dans la première espèce en effet, nous le voyons annuler une décision fondée sur un ancien arrêté général d'interdiction des manifestations extérieures du culte, sur refus du maire d'abroger ou de modifier cet arrêté.

Celui-ci en effet, d'une part ne vise que les manifestations cultuelles sans faire allusion aux manifestations laïques et semble ainsi établir un régime de favoritisme à l'égard de ces dernières, d'autre part il n'excepte pas les manifestations traditionnelles, alors que même dans le texte du décret du 23 octobre 1935 dérogation est faite pour celles-ci et enfin et surtout aucun motif d'ordre public ne justifie plus cette interdiction.

Dans la deuxième espèce le Conseil d'Etat se base pour motiver l'annulation de l'arrêté sur l'argument d'analogie qui existe entre la fête de Jeanne d'Arc et les manifestations traditionnelles. Il y a pour cette fête nationale en effet présomption d'absence de troubles; l'arrêté n'est plus alors légitimé par des motifs de maintien de l'ordre public.

Dans la troisième espèce, le Conseil d'Etat annule l'arrêté car il est pris sans motif d'ordre; il ne considère pas que le fait d'être l'application de l'arrêté préfectoral pour le département renforce sa légalité.

Il est probable du reste que si cet arrêté préfectoral lui avait été déféré il l'aurait annulé étant donné sa généralité d'application quant au territoire tout au moins.

2° Tournons nous maintenant du côté des manifestations laïques. C'est deux arrêtés sur les réunions que nous rencontrons.

Le premier est un arrêt Bucart du 23 décembre 1936 et voici les considérants du Conseil d'Etat :

« Le principe de la liberté de réunion ne saurait faire échec aux nécessités du maintien de l'ordre public avec lesquelles il doit se concilier. Il incombe aux autorités compétentes de prendre les mesures que commande la sécurité et la tranquillité publique et même si la sauvegarde de l'ordre public l'exige impérieusement, d'interdire les réunions. »

En l'espèce, où il s'agissait de réunions de nature à entraîner des troubles graves et qui étaient organisées par un groupement au chef-lieu et dans différentes localités du département du Bas-Rhin (il s'agissait de réunions francistes), pour deux jours consécutifs où le Préfet ne disposait pas de forces de police suffisantes pour assurer le maintien de l'ordre, notamment en raison de la multiplicité et de la dispersion des réunions projetées, décide que le Préfet a pu légalement interdire pour les deux jours dont il s'agit toutes les réunions publiques dudit groupement, et même par suite de circonstances exceptionnelles tenant en particulier à la situation du département frontière dont il s'agissait, étendre cette interdiction aux réunions privées dont il pouvait d'ailleurs craindre que certaines ne fussent en réalité des réunions publiques ou ne dégénérassent en réunions publiques.

Le deuxième est un arrêt Bryadoux et autres, du 5 février 1937. Avec les considérants suivants :

« L'exercice des pouvoirs de police qui appartiennent aux autorités administratives en vue du

maintien de l'ordre public, doit être concilié avec le respect de la liberté de réunion, garanti par les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907. »

En l'espèce, pour interdire un banquet dit : banquet médical, qui devait se tenir à Lyon, le Préfet du Rhône s'est fondé sur ce que ledit banquet était organisé par d'anciens membres d'associations politiques dissoutes et était en outre de nature à troubler l'ordre public.

Décide d'une part que la circonstance que ledit banquet a été ainsi organisé ne saurait par elle-même justifier légalement, en dehors de toute éventualité de dangers pour l'ordre public, l'interdiction prononcée; d'autre part, qu'il ne résulte pas de l'instruction que les troubles graves eussent été à prévoir et, qu'il n'est même pas allégué que les forces de police dont disposait le Préfet eussent été insuffisantes pour maintenir l'ordre au cas où quelques mouvements se seraient produits ;

Qu'en conséquence et en admettant que le banquet dont s'agit ait eu le caractère de réunion publique, le préfet ne pouvait, sans excès de pouvoir, en prononcer l'interdiction.

Essayons maintenant de commenter ces deux arrêts.

Dans le premier, le Conseil d'Etat après avoir rappelé le principe général sur lequel nous ne reviendrons pas, relève que les réunions étaient de nature à entraîner des troubles graves, qu'elles étaient tenues en plusieurs endroits, pendant deux jours consécutifs et que le Préfet ne disposait pas de forces de police suffisantes pour maintenir l'ordre.

Il consulte à la légalité de l'arrêté préfectoral d'interdiction des réunions publiques.

De plus le Conseil d'Etat souligne qu'il y a des circonstances exceptionnelles dans le cas présent, tenant à la situation du département et c'est à la faveur de ces circonstances qu'il considère que le Préfet a pu aussi légalement interdire même les réunions privées; mais c'est là une mesure très grave et la haute juridiction en souligne la rareté.

Dans la deuxième espèce le Conseil d'Etat débute également par le rappel du principe général et déclare que les craintes de troubles n'étant nullement fondées et qu'en outre l'insuffisance des forces de police n'étant pas alléguée l'arrêté du Préfet est entaché d'excès de pouvoir, en conséquence celui-ci est annulé.

Cet arrêt est dans ces considérants à rapprocher de l'arrêt Benjamin étudié plus haut. La ligue dissoute visée dans l'arrêté est la Ligue d'Action Française.

A la sagesse des juridictions administratives, s'oppose nous le verrons par contre, l'ardeur de l'administration active qui a même exagérément adopté la façon de voir restrictive de nos libertés. C'est un fait certain depuis le décret-loi du 23 octobre 1935 et nous verrons que dans l'empportement de ces mesures elle était allée jusqu'à l'illégalité.

Cependant, si j'ai dit depuis c'est chose exacte, mais il ne faut tout de même pas croire que le décret est la seule raison de ces excès; les autorités administratives en effet avaient déjà tendance antérieurement à prendre des mesures trop rigoureuses.

Pour nous en rendre compte regardons un arrêté pris le 10 janvier 1935 en préfecture de Ver-

sailles par M. Bonnefoy-Sibour, alors Préfet de Seine-et-Oise :

« Le Préfet de Seine-et-Oise vu la loi du 5 avril 1884, notamment les articles 97 et 99, vu les dispositions du Code de la route, arrête : Art. 1^{er} : sont interdits sur les routes, voies, places et promenades publiques, de toute l'étendue du département de Seine-et-Oise, tout cortège, attroupement et autre manifestation à caractère politique de nature à troubler la circulation, la sûreté et la tranquillité publique.

Art. 2 : restent soumis à l'autorisation préalable les cortèges relevant des usages locaux ainsi éventuellement que les manifestations de sociétés ou autre à caractère corporatif ou traditionnel. »

Or, il n'appartient pas aux autorités municipales ou préfectorales de statuer par voie de règlement sur des matières qui ont été réglées ou expressément visée par une loi spéciale et, spécialement la loi du 7 juin 1848 ayant réglementée l'interdiction des attroupements armés et non armés sur la voie publique, ces attroupements ne peuvent être poursuivis qu'en vertu de cette loi.

L'arrêté préfectoral ne saurait donc être appliqué parce que visant des matières réglées et visées par une loi spéciale.

Cet arrêté d'autre part est plus strict que le futur décret-loi du 23 octobre 1935, puisqu'il soumet les cortèges et les manifestations, même traditionnels et conformes aux usages locaux à une autorisation préalable.

Nous voici au terme de ce chapitre consacré à la situation, au régime des Cortèges et des Manifestations antérieurement au décret.

Maintenant que nous avons sur le sujet quelques vues, nous pouvons nous faire une idée d'ensemble qui, sans être extrêmement précise, peut néanmoins être juste, c'est là le seul but que nous nous sommes assigné, idée qui nous permettra d'aborder avec un jugement suffisamment éclairé l'étude du décret du 23 octobre 1935 et de la portée de celui-ci.

CHAPITRE III

LE DÉCRET-LOI DU 23 OCTOBRE 1935

Nous venons de voir l'état de fait du régime des Cortèges et des Manifestations antérieurement au décret du 23 octobre 1935, nous allons nous occuper maintenant de l'œuvre du législateur en ce qui les concerne.

Avant le décret du 23 octobre 1935, le législateur, c'est chose déjà dite, ne s'était inquiété que des attroupements d'une part et que des réunions d'autre part.

Nous avons pu, du reste, remarquer que celui-ci n'avait pas marqué une même constance dans l'intérêt qu'il a manifesté à ces deux aspects de la liberté.

En effet si, jusqu'à 1848, d'assez nombreux textes concernaient les attroupements, il n'y eut à l'inverse, depuis cette époque, aucune loi d'ensemble jusqu'au décret du 23 octobre 1935, s'y rapportant, exception faite bien entendu de la loi municipale de 1884. Du reste, cette dernière loi ne se répercutait sur eux qu'indirectement par suite de la généralité de la réglementation qu'elle prescrivait.

Encore faut-il noter que le décret ne concerne les attroupements que s'ils revêtent la forme d'un cortège ou d'une manifestation.

Au contraire, il nous a été loisible de nous rendre compte que le législateur, depuis la Révolution,

a, à plusieurs reprises, réglementé le droit de réunion.

Le régime des attroupements, avant le décret-loi du 23 octobre 1935, était donc celui fixé par la loi de 1848 et le régime des réunions publiques était avant le décret et devrait être encore aujourd'hui celui édicté par la loi du 30 Juin 1881, sauf, bien entendu, nous l'avons vu, l'importante modification apportée par la loi du 28 mars 1907 et les modifications moins importantes apportées par la loi du 10 janvier 1936, sur le port des armes prohibées.

Ces différents régimes, celui des attroupements, celui des réunions, celui des cortèges et des manifestations étaient avant les décrets-lois du 23 octobre 1935, il faut bien le dire, des régimes très libéraux.

Or, ce nouveau régime, fixé par le décret et que le texte législatif ne fait que consacrer aux cortèges et aux manifestations seuls, devrait donc se limiter à leur seule réglementation.

Par suite, postérieurement au décret du 23 octobre 1935, il devrait exister entre le nouveau régime des cortèges et des manifestations et le régime très libéral des réunions qui ne devrait être en rien modifié, de profondes différences.

Contrairement à ces déductions logiques, nous verrons que, par suite d'un véritable abus commis par l'administration, consécutif à une fausse interprétation voulue du décret, le régime des réunions est en fait le même que celui des cortèges et des manifestations.

Cependant subsiste une différence c'est que si ce régime des cortèges et des manifestations a été voulu par le législateur, celui imposé aujourd'hui aux réunions, est le résultat d'un véritable détournement de pouvoir de l'administration.

SECTION I. — *Les projets de loi*

Nous allons maintenant regarder les deux propositions de réglementation qui furent faites, l'une avant la guerre, l'autre récemment, en 1934.

C'est au début du siècle, en 1907, que M. Clemenceau, au cours d'un débat à la Chambre, s'était déclaré favorable à une « certaine tolérance de manifestation » en faveur des cortèges sur la voie publique (1).

Cet état d'esprit, quelques jours après, fut marqué par une initiative heureuse de M. Lefas, qui s'efforça de faire consacrer par la Chambre le droit de manifestation.

La proposition de loi déposée avait pour but de distinguer la liberté de manifestation, du régime de la violence et de l'émeute. Elle apprenait « aux hommes en usant de leurs droits, à respecter les droits et les opinions de leurs concitoyens, ainsi que l'ordre et les nécessités de la vie publique ».

Elle permettait aux sévérités de la loi de se concentrer sur les excès répréhensibles en s'inspirant des mesures et des précautions législatives qu'avait introduites dans nos mœurs, la liberté de réunion.

Les manifestations en cortèges, quelles qu'elles soient, auraient été licites (art. premier) pourvu que soient remplies les conditions suivantes :

Une déclaration préalable aux autorités municipales, contenant indication du jour, de l'heure, de l'itinéraire, du point de départ et du point de dissolution (art. 2).

L'administration aurait approuvé ou indiqué

(1) R. D. P. Le Droit de Manifestation, 1907, p. 356.

les modifications nécessaires par avis motivé (art. 3). La portée de ces modifications semble bien être, à peu de chose près, la même que celle du décret du 23 octobre 1935. Les signataires de la déclaration étaient chargés de maintenir l'ordre, d'interdire tout chant, cris, ou emblème injurieux et tout appel à la violence (art. 4).

Les peines de simple police et les lois pénales s'appliquaient aux abus et infractions (art. 5).

Enfin, le Ministre de l'Intérieur aurait eu la prérogative de suspendre le droit de manifestation, pour un laps de temps n'excédant pas un mois. La mesure de suspension aurait visé toutes les manifestations, quel que soit leur caractère (art. 6).

Dans son ensemble, la proposition s'inspirait de prudence et de modération.

Elle n'a fait l'objet d'aucun rapport pendant la neuvième législature et depuis ne fut jamais reprise, car la nouvelle réglementation ne s'inspire pas du même esprit.

Depuis cette proposition de loi, aucune autre ne suivit; la chose est naturelle pendant la guerre, car d'une part les cortèges et les manifestations étant inexistants, le besoin d'une réglementation ne se fait pas sentir, et d'autre part le législateur pendant de telles périodes, a d'autres préoccupations.

Aussi n'est-ce qu'il y a trois ans, que le gouvernement s'est préoccupé de faire établir une législation tendant à réglementer ce droit de manifester.

Pourquoi le gouvernement a-t-il été poussé à agir seulement tout récemment, alors que depuis longtemps déjà cette question de la réglementation des cortèges et des manifestations avait été posée ?

Une seule réponse logique semble pouvoir être faite : à aucun moment sans doute les cortèges et les manifestations ne furent à ses yeux aussi dange-

reux et ne lui firent, surtout peut-être, autant craindre d'incidents regrettables; enfin même, considérerait-il que ceux-ci pouvaient être un danger sans cesse menaçant contre la forme actuelle du gouvernement ou plus encore contre le régime institué dans notre pays,

Quoi qu'il en soit il est certain, que dans ces dernières années les passions politiques furent très vives, que les cortèges et les manifestations atteignirent des proportions inconnues jusqu'à ce jour et qu'en tout cas ceux-ci sont des formes commodes pour les différents partis politiques de se déployer, de s'exhiber, d'affirmer leur force, leur puissance, leur volonté.

Quels que soient donc les motifs déterminants, à cette préoccupation répondit le projet du 7 mars 1934.

L'ordre dans la rue, dit l'exposé des motifs, est nécessaire à la vie sociale, à la paix intérieure et au fonctionnement des services publics; et la commission, dans son rapport favorable du 10 janvier 1935 ajoutait : la rue est une dépendance du domaine public. Il ne s'agissait pas d'interdire tout rassemblement sur la voie publique, tout cortège. Les réunions sur la voie publique restent interdites, avec tout au moins les restrictions que le bon sens, la pratique, la coutume et les circonstances peuvent apporter à cette interdiction.

Dans les campagnes, par exemple, on se réunit sur la voie publique, sur la place, le champ de foire, ou le marché.

Quel est donc l'essentiel du projet ? Réglementer les cortèges, rendre les organisateurs responsables.

Le projet fut déposé et n'aboutissait pas; par le système des décrets-lois le gouvernement prend le

projet en discussion devant les Chambres et le rend immédiatement obligatoire par décret.

Le décret-loi du 23 octobre 1935 contresigné Pierre Laval et Léon Bérard, est organisé sur la loi du 8 juin 1935, loi habilitant le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires au redressement économique et financier.

Le même jour du reste, ont été pris d'autres décrets importants et notamment ceux sur les armes et les ligues.

SECTION II. — *Décret-loi du 23 octobre 1935* *Texte et interprétation*

Voici quel est le texte de ce décret portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public :

Art. 1^{er} : « Les réunions sur la voie publique sont et deviennent interdites dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1881, art. 6. »

Ceci est net mais n'ajoute rien à la législation en vigueur — c'est un simple rappel.

Donc en ce qui concerne le droit de réunion, maintien de la législation établie par la loi de 1881.

Le texte continue :

« Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable, tout cortège, défilé, rassemblement de personnes et d'une façon générale toute manifestation sur la voie publique. »

Je me permets d'attirer l'attention sur ce fait que ce texte est très clair et vise uniquement les manifestations sur la voie publique; vous verrons plus tard l'importance de cette observation.

Enfin termine le texte de l'article 1^{er} :

« A l'exception des sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux. »

Cette exception ne comprend pas seulement les processions, une manifestation au cimetière le jour des morts, il peut s'agir d'une sortie de la société de gymnastique et de sports, d'une sortie de la musique, jouant des marches entraînantes, de l'enterrement du carnaval; il faut tout de même un peu d'élasticité.

D'autre part il ne faut pas confondre les expressions traditionnelles et conformes aux usages locaux; elles ne se recouvrent pas entièrement. Evidemment des sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux peuvent être traditionnelles mais pas obligatoirement; la réciproque est du reste également vraie.

Le concept de cortège traditionnel évoque à l'esprit une idée de régularité coutumière, de périodicité dans l'organisation de celui-ci et aussi une idée d'ancienneté. Au contraire le concept de sorties conformes aux usages locaux ne contient aucune-ment cette idée de régularité, de périodicité. Un cortège est en effet conforme aux usages locaux s'il adopte la physionomie, la forme, l'organisation des cortèges qui se déroulent dans un pays, une contrée; il n'en est pas pour cela traditionnel.

Ainsi une cérémonie organisée à l'occasion de l'anniversaire de la mort d'un grand homme sera conforme aux usages locaux si elle adopte les rites habituels des cérémonies analogues faites à cette occasion pour d'autres; elle ne sera par contre pas traditionnelle.

Il me semble plus difficile de dire au contraire qu'une cérémonie traditionnelle n'est pas obliga-

toirement conforme aux usages locaux; en effet le caractère essentiel de l'usage n'est-ce pas l'ancienneté, le fait d'être traditionnel ?

Cependant on pourrait concevoir une cérémonie traditionnelle mais dans le déroulement de laquelle intentionnellement et pour une raison quelconque les rites habituels, les coutumes régulièrement observées dans les sorties analogues ne le seraient pas cette fois-ci.

Cette sortie serait peut-être alors traditionnelle dans le sens de l'ancienneté, de la périodicité sans être pour cela nous venons de le dire conforme aux usages locaux; à condition toutefois que son caractère d'ancienneté ne la fasse pas réintégrer, quoique s'en différenciant à tous points de vue, dans la catégorie des sorties conformes aux usages locaux puisque nous l'avons dit c'est principalement le caractère d'ancienneté qui confère à une manière d'agir son titre d'usage.

Nous ne serions pas surpris que cette exception de sorties conformes aux usages locaux ne cause dans l'application du décret des difficultés quant à son interprétation; heureusement c'est l'expression conforme aux usages locaux et non l'expression traditionnel que le législateur a employée or la première est certainement plus compréhensive que la seconde; on peut espérer ainsi qu'elle donnera moins souvent lieu à des difficultés d'interprétation. Ajoutons enfin qu'il est encore une troisième expression à peu près synonyme et qui précédant des deux premières implique à l'esprit des caractères de l'une et de l'autre, c'est l'expression : tradition locale. Il me paraît très difficile de pouvoir la séparer nettement et de lui donner un sens propre.

Reprenons le texte même du décret mais en laissant de côté le rappel de la législation en vigueur en matière de réunion sur la voie publique, la restriction apportée pour les Cortèges et les Manifestations conformes aux usages locaux. Nous venons de nous expliquer sur tous ces points. « Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable, les cortèges, défilés et rassemblements de personnes et d'une façon générale toute manifestation sur la voie publique... »

Une première constatation est d'abord à faire, c'est que le décret apporte un régime nouveau.

Il soumet l'exercice de notre liberté de Cortèges et de Manifestations à une formalité obligatoire et ce faisant on peut dire qu'il fait naître au profit de la police municipale un droit nouveau : celui de pouvoir exiger une déclaration.

Quelle est d'autre part la nature de cette déclaration ?

C'est une déclaration qui équivaut, pourrait-on dire, à une demande d'autorisation puisqu'elle peut entraîner de la part de l'administration un refus catégorique, et, que contre ce refus d'autorisation, il n'y a pas d'autre appel possible que le recours pour excès de pouvoir. Or l'on sait que la sanction du recours n'intervient que longtemps après le refus de l'administration et n'intervient évidemment que si recours est fait par les intéressés. Ce serait donc en fait la police qui détiendrait notre droit de manifester; nous serions sous le règne du régime prohibitif le plus absolu. Ce serait là sans aucun doute une exagération car il ne faut pas confondre en effet le régime de la déclaration, même avec la possibilité de l'interdiction subséquente et le régime de l'autorisation qui lui suppose l'existence d'une

interdiction antérieure. Raisonner ainsi serait, c'est chose certaine, faire une confusion entre ces deux régimes pourtant fort différents; entre les deux en effet existe une différence très nette dans le degré de la prohibition : celui de la déclaration fût-elle obligatoire est beaucoup plus favorable à l'exercice de nos libertés que celui de la demande d'autorisation.

Il existe ici une différence analogue à celle que l'on rencontre en matière de délibération d'organes administratifs (conseils généraux, conseils municipaux par exemple) entre l'approbation tacite et l'approbation expresse.

La diminution des cas où les décisions de ces Conseils devaient être sanctionnées par une autorisation expresse et par contre l'élargissement de ceux où l'autorisation tacite devint seulement nécessaire donna à ces organes une beaucoup plus grande liberté. Ce fut du reste une des principales modifications apportées par les réformes décentralisatrices de ces dernières années.

Voici donc un point qu'il était intéressant de signaler, mais ce n'est pas le seul qui présente des difficultés.

Supposons en effet que les organisateurs se soient vus opposer à la suite de leur déclaration une interdiction pure et simple; ceux-ci ne tiennent pas compte de cette interdiction et un cortège, une manifestation ayant tout de même lieu, quels sont les droits de la police ? peut-on alors se demander.

Celle-ci a-t-elle contre cette manifestations les mêmes droits que ceux dont elle peut user à l'encontre d'un attroupement lorsqu'elle a effectué les formalités réglementaires.

On sait que dans ce dernier cas la police peut

dissoudre le rassemblement par la force; celui-ci est en effet considéré comme illégal. Le peut-elle contre un cortège ou une manifestation interdite ?

Si l'on raisonne par analogie, il semble bien que oui.

Mais un autre point est plus délicat, c'est le cas où la déclaration n'a pas été faite. Faut-il assimiler le cas de la non-déclaration à celui de la déclaration suivie du refus et accorder à la police les mêmes droits ?

C'est affirmativement qu'il faut encore répondre; les organisateurs en effet n'ayant pas observé les règles légales, la manifestation devient, de ce fait, illégale et retombe dans le cas précédent.

En pratique du reste, cela est sage car pourquoi ne pas faire de déclaration si l'on ne redoute pas un refus.

Or celui-ci ne doit être opposé que si des événements graves peuvent être prévus comme conséquence directe de la manifestation et dans ce cas il vaut mieux que cette dernière n'ait pas lieu.

Du reste, sur ce dernier point, nous nous sommes assez étendus lors de son étude.

Vu sous cet aspect le nouveau décret qui semblait surtout au premier abord n'établir que de simples conditions de formes, confère bien de nouveaux droits à la police.

Viennent ensuite les articles 2 et 3 se rapportant respectivement aux délais de déclaration et aux sanctions appliquées aux cas de non-observation du décret.

Art. 2 : « La déclaration sera faite à la mairie de la commune, ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et

quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. A Paris et pour les communes du département de la Seine, la déclaration est faite à la Préfecture de Police; elle est faite au Préfet ou au Sous-Préfet en ce qui concerne les villes, où est institué une police d'Etat. La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par trois d'entre eux, faisant élection de domicile dans le département. Elle indique le but de la manifestation, le lieu, les groupements qui y prendront part et si possible, l'itinéraire. L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé. »

Art. 3 : « Si l'autorité investie des pouvoirs de police, estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu. Le maire transmet dans les 24 heures la déclaration au préfet. Il y joint le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction. Le préfet, peut, dans les conditions prévues par la loi du 5 avril 1884, prendre un arrêté d'interdiction, soit annuler celui qui a été pris. »

La première application de la loi a été faite pour la violer — la manifestation expiatoire organisée à raison de l'attentat contre Léon Blum, aux obsèques de Jacques Bainville, n'a pas été précédée d'une déclaration dans les délais voulus et pourtant cette manifestation a eu lieu.

La déclaration ne pouvait pas en raison des événements être faite le mercredi; elle ne le fut que le jeudi ce qui ne laisse plus un délai de trois jours francs avant le dimanche, jour de la manifestation.

Le Président du Conseil interpellé à ce sujet,

déclara qu'il n'était pas Bridois et n'avait pas un tel respect de la forme.

Puis suivent les sanctions : les sanctions prévues par l'art. 4 : emprisonnement de 15 jours à 6 mois et amende de 16 à 20.000 francs.

1° Pour ceux qui auraient fait une déclaration incomplète ou inexacte ou pour ceux qui, avant le dépôt de la déclaration prescrite, ou après l'interdiction auraient adressé une convocation à y prendre part — (on tient ainsi les organisateurs).

2° Pour ceux qui auront participé à l'organisation d'une manifestation non déclarée ou interdite.

Les peines sont aggravées pour ceux trouvés porteurs d'armes apparentes ou cachées ou d'un engin dangereux pour la sécurité publique.

Ajoutons qu'en cette matière, la police et la justice ont au plus haut degré pouvoir d'appréciation : c'est ainsi que le Tribunal de la Seine a déclaré que le port d'une laisse à chien était prohibé, si l'on n'était pas accompagné d'un chien.

Donc, de quoi s'agit-il dans tout le texte du décret ? uniquement des manifestations sur la voie publique.

Il ne s'agit à aucun moment des réunions en lieu clos et couvert et c'est cependant de ce décret-loi que l'administration a fait naître un état nouveau du droit de réunion en lieu clos et couvert.

SECTION III. — *Fausse interprétation du Décret*

L'origine de cette fausse interprétation se trouve dans la circulaire de M. Paganon, Ministre de l'Intérieur, circulaire en exécution du décret-loi :

« Les instructions nouvelles concernant l'application du décret-loi du 23 octobre 1935, permettront aux maires et aux préfets d'interdire toute manifestation, quelle qu'elle soit, susceptible de provoquer une effervescence de nature à compromettre l'ordre public.

Des arrêtés d'interdiction visant ces réunions pourront être pris quand par la période choisie le lieu où elles doivent se tenir, la façon dont elles ont été organisées, le mode selon lequel elles doivent se dérouler, celles-ci seront de nature à faire prévoir des incidents et à faire redouter des troubles tels que les services de police seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique. »

La première partie de la circulaire du ministre, en effet, rappelle, en s'appuyant sur les instructions nouvelles concernant l'application du décret-loi, aux autorités administratives chargées de l'ordre public, leur pouvoir d'interdire « Toute manifestation quelle qu'elle soit ».

On voit ici la généralité de l'expression employée à dessein. De quoi s'agit-il en effet ? Tout est une manifestation, cette expression est très compréhensive.

Le doute créé par cette imprécision dans l'esprit de l'agent exécutif le portera probablement à agir dans les cas qu'un texte précis aurait écartés.

« Susceptible » continue le texte.

Il n'est pas besoin que la manifestation soit certainement de nature à troubler l'ordre public. Si elle est simplement susceptible de créer des troubles, si en un mot il y a un simple doute, une simple appréhension dans l'esprit du maire, cela est suffisant. On voit combien ce texte donne de latitude à la décision du maire. Celui-ci en effet, pourra

toujours prétendre qu'il estimait que la manifestation projetée était de nature à éveiller en lui la crainte d'une effervescence quelconque.

Enfin termine le texte : « de provoquer une effervescence de nature à compromettre l'ordre public ».

Il faut mentionner en passant également, l'emploi de l'expression « de nature à » qui avait été bannie des textes législatifs depuis le Premier Empire comme trop imprécise et laissant par suite un trop grand flottement dans l'application de ceux-ci. Elle permet en effet de leur faire dire ce qu'il vous est commode qu'ils disent.

Une circulaire n'est certes pas un texte législatif, mais de toute manière des expressions analogues sont à éviter si l'auteur d'un texte désire de la précision dans l'application de celui-ci.

Ce n'est pas un texte législatif et il faut signaler immédiatement l'infériorité de la circulaire par rapport à la loi; c'est chose certaine et c'est pourquoi il n'y a évidemment pas lieu d'attacher à une circulaire une importance égale à celle que l'on a l'habitude d'attacher au texte de loi.

Cette remarque ainsi faite il n'y a tout de même pas lieu de négliger la tendance qu'elle contient.

Ce premier paragraphe de la circulaire relatif aux manifestations, se caractérise par la plus grande imprécision. Il permet de ce fait aux autorités administratives chargées du maintien de l'ordre public de frapper d'interdiction tout ce qui peut être appelé, presque à tort ou à raison, une manifestation; quant aux motifs qui doivent guider leurs décisions nous avons vu le poids qu'il y a lieu de leur attacher. Jusqu'ici cependant, cette circulaire ne fait que faciliter encore pour le maire, en engageant

celui-ci à y procéder et en réduisant au minimum les motifs de sa décision, la prise de l'arrêté d'interdiction de la manifestation.

Elle se maintient, pour ainsi dire, dans la direction du décret et ce n'est que maintenant, qu'elle dévie de cette direction, volontairement du reste.

Et encore remarquons que la circulaire n'hésite pas à menacer d'interdiction absolue et semble considérer cette mesure comme une arme courante et normale; le texte du décret-loi au contraire, est principalement consacré à la formalité de la déclaration (tenu compte de la restriction que nous connaissons) contenant diverses indications. Il ne mentionne que subsidiairement la possibilité de l'arrêté d'interdiction.

Il ne faut certes pas se dissimuler que cette déclaration n'est peut-être que le premier pas vers une interdiction prochaine et qu'elle en sera le point de départ; c'est le seul motif de l'obligation de la déclaration exigée par le texte; si en effet l'administration ne pouvait frapper d'interdiction une manifestation qui présenterait un certain danger, l'on ne verrait pas l'utilité de la déclaration; elle pourrait, dirait-on, simplement servir à mettre en garde la police et lui permettre de préparer à l'avance un sérieux service d'ordre; reconnaissons que ce serait peut-être quelquefois un peu insuffisant. Par conséquent, il n'y a peut-être pas, pour ce premier paragraphe, une aussi grande divergence entre le décret et la circulaire... mais il y a façon de présenter les choses.

Continuons à interpréter la circulaire et il est facile de s'apercevoir de la déviation.

«Des arrêtés d'interdiction visant ces réunions, » Ici aucune épithète qualifiant les réunions;

les réunions sont-elles à l'extérieure, sur la voie publique ou en lieu clos et couvert, sont-elles publiques, sont-elles privées ? rien ne permet de le déterminer ; imprécision certainement encore laissée intentionnellement et qui autorise à englober toutes les formes de réunions. Logiquement il semble même que les réunions en lieu clos et couvert sont seules visées, puisque les réunions sur la voie publique sont réglementées nettement depuis la loi de 1881.

Le régime de ces dernières est en effet rappelé en tête du décret comme un point nettement acquis et sur lequel il n'est plus besoin de revenir.

Le législateur dans le décret-loi du 23 octobre 1935, paraît assez nettement ne vouloir s'occuper que des manifestations sur la voie publique; c'est pourquoi sans doute il rappelle en débutant la réglementation (qui est une interdiction) des réunions sur la voie publique pour cette raison même qu'elles se tiennent sur la voie publique, et qu'il légifère en général des manifestations qui s'y déroulent.

Aucunement ne paraît être son intention de réglementer les réunions ou plus généralement les manifestations qui se passent en dehors de la voie publique.

Donc le décret-loi du 23 octobre 1935,

1° rappelle l'interdiction des réunions sur la voie publique;

2° Etablit une réglementation pour les manifestations sur la voie publique et encore avec restriction, un point c'est tout.

La circulaire, employant à la fois les termes de manifestation et de réunion ne fait pas de distinction, en ne précisant aucunement, en outre, elle permet d'englober tout ensemble les réunions sur

la voie publique et les réunions en lieu clos et couvert d'une part, les réunions publiques et les réunions privées d'autre part.

Il est opportun puisque je viens de distinguer plusieurs sortes de réunions, de dire à présent quelles peuvent être les traits divers qui les caractérisent.

La réunion sur la voie publique est, l'on s'en doute aisément, une réunion tenue dans les rues et sur les places publiques évidemment, mais aussi une réunion tenue dans les jardins publics ou squares, sur les champs de foire, dans les marchés, sous un préau, sous un kiosque, etc...

La réunion en lieu clos et couvert est une réunion tenue dans un bâtiment muni de murs et de toit : Théâtre, salle de spectacle, cinéma, école, bibliothèque, café, etc...

A noter qu'une réunion publique peut parfaitement se tenir en dehors de la voie publique et en lieu clos et couvert.

On sent tout de suite qu'entre les réunions qui se déroulent sur la voie publique et celles qui se déroulent en lieu clos et couvert, il peut y avoir toutes sortes de réunions qui se tiennent en des lieux intermédiaires et qui font que la réunion ne se place pas aisément ni dans l'une ni dans l'autre de ces deux catégories : Ce sont les réunions qui se tiennent dans les jardins, sous les hangars, les granges, en un mot en des lieux qui ne font pas partie du domaine public, mais qui en sont mal isolés et où l'on voit et où l'on entend de celui-ci, parfaitement ce qui s'y passe.

En somme, le critérium de distinction entre ces diverses catégories est le lieu où la réunion se déroule; au contraire, le critérium de la distinction

entre réunion publique et réunion privée est tout différent.

Une réunion est publique lorsqu'y entre qui veut sans avoir à produire un titre, quel qu'il soit : carte nominative, carte d'invitation, carte d'affiliation à un groupement, à une association quelconque.

Au contraire, une réunion est privée lorsque pour y être admis il faut présenter une carte d'admission, en général une carte d'invitation.

A noter que le fait d'avoir à acquitter un droit d'entrée ne change pas le caractère de public ou de privé d'une réunion. Mais cette distinction qui, au premier abord, semble permettre de différencier facilement la réunion publique de la réunion privée, n'est pas en réalité aussi efficace; bien souvent en effet des cartes d'invitation portant même des mentions analogues à celles-ci : personnelle — ou encore : cette carte ne peut être cédée ou vendue, avec fréquemment un emplacement pour inscrire le nom du porteur, sont distribuées dans le public.

Quelquefois ces cartes ne sont pas remises à qui en désire et un certain contrôle préside à leur distribution; mais ce n'est pas là le cas général, et le plus souvent on peut s'en procurer avec la plus grande facilité.

Malgré tout, cette indication paraît être le critérium le plus sûr pour distinguer la réunion publique de la réunion privée; mais celle-ci ne peut être tenue pour certaine que si concurremment à son observation il est fait une vérification sérieuse de la manière dont la distribution des cartes d'invitation a été pratiquée.

Ces quelques indications nécessaires données, sur les différentes espèces de réunions qui peuvent se présenter, on se rend mieux compte de la très

grande imprécision du texte de la circulaire que nous étudions.

Ce faisant, elle déborde considérablement les prescriptions du décret-loi et autorise les diverses autorités administratives, qui auront à en faire l'application, à se livrer à des actes d'autorité que le législateur n'a pas voulus.

Pour résumer en une conclusion brève et significative ces développements, voici la formule que l'on peut employer :

Interdiction des réunions sur la voie publique.

Réglementation des cortèges et des manifestations (exception pour ceux et celles conformes aux usages locaux) pouvant aller comme terme extrême jusqu'à l'interdiction,
dit le décret.

Possibilité d'interdiction des manifestations,

Possibilité d'interdiction des réunions quelles qu'elles soient,
dit la circulaire.

Ces deux textes évidemment ne se recouvrent aucunement : la circulaire vise en effet, en dehors des divers points auquel fait allusion le décret, les réunions privées; si cette extension d'autorité pour l'administration, ne saute pas aux yeux à la lecture du texte, une interprétation correcte et l'on ne peut même pas dire extensive de celui-ci, permettra l'interdiction pure et simple des réunions privées, par les autorités administratives chargés de l'ordre public.

Mais, dira-t-on, le texte de la circulaire exige, que les manifestations qu'il vise dans le premier paragraphe, présentent ou plutôt puissent présenter

certaines caractères : manifestations, dit-il en effet, susceptibles de provoquer une effervescence de nature à compromettre l'ordre public.

Sur cette restriction, nous nous sommes expliqué précédemment et nous avons vu l'extrême faiblesse de son poids; n'est-ce pas plutôt une excuse possible laissée à l'autorité pour motiver une interdiction trop facilement prise ?

Dans le second paragraphe consacré aux réunions, le texte énumère encore, comme nous allons le voir en le reprenant, certaines conditions pouvant permettre leur interdiction.

« Des arrêtés d'interdiction », dit le texte, « visant ces réunions, pourront être pris quand par la période choisie, le lieu où elles doivent se tenir, la façon dont elles ont été organisées, le mode selon lequel elles doivent se dérouler... »; ne croirait-on pas que l'auteur de la circulaire s'est ingénié à présenter aux maires les motifs que ceux-ci pourront invoquer pour justifier les craintes et les appréhensions qu'ils pourraient avoir ?

Sous couleur de fixer certaines conditions à l'interdiction, la circulaire au contraire, offre des arguments pour étayer et excuser une décision d'interdiction ne présentant pas des motifs réels.

« Celles-ci seront de nature à faire prévoir des incidents et à faire redouter des troubles. »

Signalons à nouveau l'emploi, pour la seconde fois, de l'expression « de nature » au sujet de laquelle nous nous sommes expliqués précédemment.

Ne revenons pas sur les expressions « à faire prévoir ou à faire redouter » qui sont à rapprocher de l'expression « susceptible de » employée quelque peu auparavant et qui permettent d'agir sans avoir

la moindre certitude dans la naissance de troubles, mais seulement une simple supposition, une simple possibilité d'éventualité.

« Tels que », continue le texte, « les services de police seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique ». C'est dans cette dernière phrase surtout qu'a été franchi le pas, pas qui a permis le glissement signalé.

Si le maire en effet estime que les services de police auraient à intervenir sur la voie publique il y a lieu d'interdire la réunion.

Mais alors ceci ne permet-il pas d'interdire toute réunion, quel que soit son caractère ? Réunion en lieu clos et couvert et même plus réunion privée; évidemment oui. A la sortie d'une réunion, même présentant le caractère privé au plus haut degré, ne pourra-t-il pas y avoir quelques troubles, des paroles échangées ou même quelques coups donnés, simplement quelques groupes qui se forment pour discuter; un petit rassemblement naît alors rapidement.

Si le maire estime que ces troubles éventuels mais incertains, nécessiteront l'intervention de la police, il doit interdire la réunion.

Qu'est-ce d'abord que l'intervention de la police ? un agent, dix agents, cent agents, plusieurs milliers d'agents, un service d'ordre complet, accompagné de gardes mobiles, armés jusqu'aux dents, enfin la force armée !

On voit combien tout cela est arbitraire; et puis enfin à quoi sert notre police si ce n'est pour ne jamais s'en servir; supprimons-la, ce sera beaucoup plus simple.

Tout ceci est exagéré, mais tout de même c'est le règne de l'arbitraire et nos libertés n'ont plus aucune garantie.

Par conséquent, vous voulez tenir une réunion privée, le maire craint, légitivement ou non, quelques troubles à la sortie; votre réunion est interdite : la police pourrait avoir à intervenir.

Ce jeu de l'interdiction est d'ailleurs fréquemment exploité et provoqué à l'heure actuelle par un parti pour empêcher un autre parti de tenir une réunion, celle-ci fût-elle privée.

Les partis de gauche surtout, sont passés maîtres dans l'art de provoquer de cette façon des interdictions.

Un parti en effet, organise une réunion pour telle date; le parti opposé déclare qu'il viendra à la sortie pour manifester; immédiatement interdiction. Aujourd'hui dès qu'une manifestation, une réunion est projetée, aussitôt une contre-manifestation, une contre-réunion est organisée par le parti adverse.

Sans même regarder les réunions organisées par des partis politiques, vous projetez, simple particulier, de tenir une réunion privée; quelques individus déclarent, font courir le bruit, qu'ils viendront protester à la sortie de votre réunion, la conséquence est immédiate : interdiction ; la police pourrait avoir à intervenir.

Ceci on s'en doute facilement, est très grave : où en est notre droit de réunion, déclaré inviolable et sacré dans la Déclaration des Droits de l'Homme ?

Il est inexistant.

On voit aisément le pas qui a été franchi par l'administration pour sa simple commodité, mais il est certain qu'il y a de sa part un abus et un abus extrêmement sérieux, puisqu'il revient en fait à supprimer la liberté de réunion, une de nos libertés les plus chères.

Au régime de très grande liberté qu'avait établi la loi de 1881, régime qui n'avait fait que deve-

nir de plus en plus libéral, notamment par suite de la loi de 1907, succède un régime de contrôle sévère et d'interdiction facile, presque absolu, et en tout cas, discrétionnaire au plus haut degré.

Peut-on trouver une excuse à cette pratique de l'administration ? Difficilement semble-t-il, car notre droit de réunion nous apparaît, encore à un plus haut degré que notre droit de manifestation, une liberté fondamentale de la démocratie que celle-ci se doit à elle-même de conserver.

Le législateur nous enlève légalement par le décret du 23 octobre 1935, la pleine liberté de cortège et de manifestation, l'administration nous enlève illégalement celle de réunion.

À la décharge du gouvernement, il faut ajouter que la liberté de cortège et de manifestation a incontestablement pour limite comme la liberté de réunion du reste il faut bien le dire, le maintien de l'ordre public; mais la réunion surtout si elle est tenue en lieu clos et couvert et encore plus si elle est privée est de nature à moins troubler l'ordre public et à moins porter atteinte à la liberté de pensée du voisin qui exige bien entendu, d'être respectée.

Cette manière d'agir a paru commode à l'administration, mais elle est abusive et juridiquement elle est indéfendable.

Le gouvernement avait-il lui des excuses à nous priver ainsi de notre liberté de cortèges et de manifestations ? Peut-être, mais en tout cas l'opportunité et les motifs qui ont pu pousser un gouvernement à prendre une décision n'ont pas à être étudiés et discutés dans une thèse de doctorat; seules en effet les questions juridiques doivent trouver place ici.

De plus, le gouvernement n'a somme toute rien créé par lui-même puisqu'il n'a fait que reprendre un texte conçu par le législateur et en avancer un peu l'heure d'application.

Juridiquement d'autre part, c'était son droit, puisque par suite du système des décrets-lois, le gouvernement était habilité à prendre toutes les mesures qui lui paraissaient nécessaires; il était législateur peut-on dire, à condition de ne pas attacher à l'expression toute sa véritable portée.

CHAPITRE IV

LA SITUATION APRÈS LE DÉCRET

Nous venons d'étudier le texte du décret. Nous allons essayer maintenant de porter sur lui un jugement exact, de voir ensuite quelle est sa portée et enfin de nous rendre compte quelle est, dès à présent et quelle sera surtout, sa répercussion sur la jurisprudence.

Nous laissons bien entendu de côté la circulaire étudiée tout de suite après le décret et l'interprétation erronée de celui-ci par l'administration.

Le décret, c'est chose bien certaine, fut pris dans un esprit de restriction à l'encontre de nos libertés de Cortège et de Manifestation ; tout concourt à confirmer cette idée.

Mais il faut reconnaître que, quoique entravant sérieusement nos libertés et pouvant aboutir à des solutions extrêmement rigoureuses si l'administration veut qu'il en soit ainsi, le décret lui-même est emprunt d'une certaine modération.

C'est, sans aucun doute, une arme aux mains de l'administration, mais une arme est-elle du fait seul qu'elle est une arme, dangereuse pour ceux contre qui on peut avoir à en user ? Maniée avec prudence, tact et intelligence elle sera au contraire d'un utile secours.

Le seul fait même, de son existence suffira à empêcher ceux qui en avaient l'intention, de dépasser les limites raisonnables et au lieu d'exacerber

les passions elle aura à leur rencontre une influence lénifiante. Maniée au contraire avec abus, exagération et brutalité elle ne fera qu'aviver les penchants instinctifs et loin de les calmer, elle les rendra plus puissants par la lutte qu'ils auront à soutenir.

Après ces réflexions, ne nous demandons-nous pas si le décret du 23 octobre 1935 est capable de nous apporter la solution du problème des Cortèges et des Manifestations et si il est apte à réaliser cet équilibre si instable et si difficile à trouver entre la liberté de Cortège et de Manifestation et leur réglementation rendue indispensable par les exigences du maintien de l'ordre public ? A cette question une réponse affirmative n'est-elle pas aussi exacte qu'une réponse négative ; c'est là le fond de notre pensée car c'est uniquement ici une question d'usage de la part de l'administration.

Utilisé avec tact le décret me paraît pouvoir apporter à notre conflit une bonne solution ; appliqué au contraire sans discernement il peut aboutir à des solutions vexatoires qui auront les plus regrettables effets.

Si l'on critique l'œuvre du législateur, c'est-à-dire seulement le décret lui-même, il faut de toute façon lui être en même temps reconnaissant d'avoir porté ses efforts vers une matière nouvelle qu'il n'avait pas encore abordée jusqu'à présent, tout au moins pratiquement.

SECTION I. — *La portée du décret*

Ce décret étant encore assez récent, il est difficile, tenu compte bien entendu de l'usage qu'en fait l'administration, d'avoir sur lui une opinion

très fondée, mais par contre un point intéressant à étudier et que l'on peut approfondir dès à présent c'est la portée du décret.

Nous avons examiné le régime antérieur au décret, demandons-nous alors ce que ce régime devient postérieurement à celui-ci.

Que deviennent les pouvoirs de police du Maire ? D'une façon générale nous avons dit plus haut que, lorsque postérieurement à la loi de 1884 survenait une loi particulière, la loi municipale et en particulier l'art. 97 de cette loi continuait d'être en vigueur.

Or ces pouvoirs du Maire c'était l'art. 97 qui les lui conférait; par conséquent, si l'on raisonne comme à l'ordinaire celui-ci conservera dans l'ensemble ses pouvoirs antérieurs.

Le Maire avait, antérieurement au décret, un pouvoir de réglementation et même plus, semble-t-il, un pouvoir d'interdiction sous entendu évidemment les conditions bien connues.

Ces pouvoirs les a-t-il conservés après le décret ? Si l'on n'entre pas dans les détails on doit sans aucun doute répondre affirmativement; il n'y a aucune contradiction entre les pouvoirs généraux qu'il avait antérieurement au décret et ceux à lui conférés par celui-ci; je dirais même plus ce sont en partie les mêmes.

Mais cette réponse d'ensemble me paraît ne pas serrer d'assez près la réalité et ceci posé d'autres questions m'apparaissent plus délicates; les voici : Le Maire peut-il aller d'une manière générale plus loin que le décret et établir, en particulier, un régime d'interdiction ?

Nous avons vu qu'antérieurement au décret, que le procédé fût légal ou non, les maires y avaient souvent recours.

A notre avis c'était là, sans aucun doute, la plupart du temps un excès de pouvoir ; j'entends parler bien entendu d'un régime d'interdiction général et permanent. Dans le cas, au contraire, d'interdiction spéciale et temporaire il pouvait certes là aussi y avoir excès de pouvoir mais moins certainement et il y avait lieu alors d'examiner de plus près les circonstances spéciales à chaque espèce.

Il faut évidemment dire qu'il n'y avait pas de texte précis et spécial à la matière.

Mais maintenant que le décret est intervenu les Maires ont-ils encore cette possibilité ?

Un régime d'interdiction me paraît ne plus pouvoir être imposé, juridiquement parlant bien entendu, par un maire, car si ce régime n'est pas en opposition absolue (et encore suivant les aspects qu'il peut adopter) avec la loi il la dépasse vraiment d'une façon certaine.

Le décret-loi n'en parle pas et de ce fait n'en spécifie pas l'impossibilité ; mais on doit être, il me semble, porté à croire que le législateur a voulu l'exclure de la réglementation qu'il a établie. Si à supposer qu'antérieurement au décret la chose fut considérée comme dans les limites des pouvoirs du maire, pouvoirs qu'il tenait de l'art. 97, ceux-ci me paraissent tout de même, du fait de la survenance du décret, modifiés sur ce point et il me semble ne plus pouvoir permettre au maire de prendre de telles mesures.

Ce régime d'interdiction peut se présenter sous plusieurs formes :

D'abord on peut le concevoir sans possibilité de demande d'autorisation. Sous cet aspect ce qui

vient d'être dit à son sujet me paraît être le bon sens. Ce régime en effet ne dépasse pas seulement le texte du décret il est, pour ainsi dire, en opposition avec lui.

Ensuite on peut concevoir ce régime d'interdiction tempéré par la possibilité de demande d'autorisation; autorisations qui ont pour effet de suspendre spécialement et momentanément l'interdiction.

J'ai signalé plus haut la différence qu'il y avait lieu de faire entre la simple déclaration et la demande d'autorisation. Elles n'ont rien de commun et il faut se garder de les confondre; la seconde est en effet une mesure de restriction bien supérieure à la première. Fatalement donc le régime de l'autorisation est un régime beaucoup moins libéral que celui de la déclaration.

Un maire avant le décret pouvait-il établir un tel régime ?

Nous avons vu que c'était là aussi chose courante; en était-ce plus légal pour cela ? Je ne le crois pas; du reste le Conseil d'Etat ne semblait pas admettre, sauf exception bien entendu, de telles mesures.

Postérieurement au décret que doit-on penser à ce sujet ? Le régime de l'autorisation n'est pas le régime établi par le décret qui lui impose le régime de la déclaration. Logiquement donc la seule réponse possible dans ce cas me paraît être celle que nous avons déjà faite en cas d'interdiction générale n'admettant pas la possibilité de demande d'autorisation.

Là encore en effet il y a une interprétation tel-

lement extensive du texte qu'il ne me paraît pas possible d'admettre comme légal de telles mesures.

Ces précisions données sur le régime de l'autorisation, qui somme toute est pour conclure un peu en marge du décret, il est un fait certain c'est que celui-ci établit le régime de la déclaration obligatoire. Nous admettons fort bien que cette déclaration ne soit pas suivie d'une réponse restrictive de l'administration; en un mot que celle-ci ne fasse qu'enregistrer la déclaration sans imposer aucune réglementation.

Il y aura eu dans ce cas application complète du texte du décret, car si celui-ci impose aux organisateurs du cortège ou de la manifestation la formalité de la déclaration, il n'impose pas par contre à l'administration l'obligation de prendre des mesures ou d'imposer des restrictions ou l'interdiction si elle n'en prévoit pas la nécessité.

Donc si après cette formalité de la déclaration survient une réglementation du cortège, restriction ou interdiction, il n'y a pas lieu d'en chercher la cause et encore moins une justification dans le décret.

Si l'on admet que de telles mesures étaient légales avant le décret il n'y a pas de raison pour qu'elles ne le soient plus après, si au contraire on juge qu'elles furent illégales antérieurement à celui-ci, il n'y a aucune raison pour qu'elles ne le soient pas encore postérieurement.

Il ya donc là un problème tout différent de celui de la déclaration que pose et résoud le décret.

Le décret répond à ce problème en rendant la déclaration obligatoire mais il ne donne aucune solution précise pour le problème de la réglementation ou de l'interdiction postérieure à la déclaration.

Mais si, pourrait-on dire, car le décret dans son article 3 nous dit en effet :

« Si l'autorité investie des pouvoirs de police, estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté... »

Mais est-ce là résoudre le problème ? Tout au plus peut-on dire que c'est donner une base légale aux futurs arrêtés d'interdictions. Et ce faisant, le législateur ne fait-il pas que conférer à nouveau aux autorités administratives des pouvoirs qu'elles détenaient déjà de part l'art. 97 de la loi municipale de 1884 d'une manière générale, ou tout au moins des pouvoirs que ces autorités considéraient comme tels.

Cependant on peut dire que ces pouvoirs, le décret les leur donne plus spécialement ici pour la matière des Cortèges et des Manifestations.

En définitive le changement sur ce point est donc plus apparent que réel; il se manifestera surtout dans ce fait que l'orsque un arrêté de réglementation ou d'interdiction sera dorénavant pris à l'encontre d'un cortège ou d'une manifestation, l'autorité administrative pour justifier sa mesure au lieu de s'appuyer uniquement sur l'art. 97 de la loi de 1884 s'appuiera à la fois sur celui-ci et sur l'art. 3 du décret du 23 octobre 1935 ou même simplement sur le plus récent des deux textes c'est-à-dire sur le dernier seulement.

La seule objection que l'on peut faire à ceux qui estiment que sur ce point le décret du 23 octobre 1935 n'a pas beaucoup modifié la situation existant auparavant c'est que celui-ci rendant la déclaration obligatoire il facilite par là-même le jeu de la réglementation et celui de l'interdiction.

Mais n'est-ce pas là encore, quoique cette observation soit juste, une crainte plus apparente que réelle car nous avons vu qu'en fait antérieurement au décret cette déclaration était faite par les organisateurs aux autorités de police.

Une fois la déclaration faite se pose évidemment le problème des restrictions qu'il y aura lieu d'apporter ou non à la manifestation.

Ce problème ce sera les autorités de police qui le résoudreont.

D'une façon générale la réglementation de leur part des cortèges et des manifestations me paraît chose toute naturelle et spécifiquement de leur domaine par conséquent parfaitement légale, à condition d'être correctement appliquée; l'interdiction au contraire tout en étant également de leur domaine est une mesure absolue qui ne doit être que d'un emploi très rare et qui ne pourra recouvrer sa légalité qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Nous avons suffisamment du reste approfondi ces questions.

SECTION II. — *La répercussion du décret sur la jurisprudence*

Une dernière question peut encore être posée. Comment les solutions jurisprudentielles antérieures se combinent-elles avec le décret ?

Ici encore, me semble-t-il, il y a lieu de faire une différenciation.

En effet toute la jurisprudence antérieure née des arrêts du Conseil d'Etat rendus sur recours faits à l'encontre d'arrêtés ayant trait à la réglementation ou à l'interdiction des cortèges ou des manifestations n'a du fait de l'existence du décret, logi-

quement d'après ce que nous venons de dire à l'instant, aucune raison d'être modifiée; celui-ci n'ayant à nos yeux sur ces points rien apporté effectivement de nouveau.

Si les solutions jurisprudentielles données à propos des restrictions ou des interdictions ne sont plus les mêmes à présent il faut en chercher la cause dans d'autres raisons que dans les prescriptions imposées par le décret, par exemple dans la diminution de l'esprit libéral qui semble depuis quelque temps sévir chez nous; à cette dernière hypothèse il faut opposer toutefois que ce n'est pas le fait des juridictions administratives de se laisser influencer par de telles tendances.

Par contre une nouvelle jurisprudence doit naître puisqu'un texte législatif récent impose maintenant une formalité inexistante auparavant, tout au moins dans ce qu'elle a d'obligatoire.

Ce sera, si l'on peut dire, une jurisprudence de la déclaration et non une jurisprudence de la réglementation ou de l'interdiction car cette dernière est née depuis longtemps, depuis la loi de 1884, texte qui est considéré comme le fondement de telles mesures.

On voit du reste très bien dès maintenant les questions de la déclaration qui pourront donner lieu à cette jurisprudence de se développer; ce sera certainement : absence de déclaration, retard de la déclaration, erreur ou omission dans la déclaration.

A présent rares encore sont les espèces qui ont pu se présenter; en voici une cependant ayant trait à l'absence de déclaration :

Le Maire d'Epaubourg avait fixé à 10 heures du matin la dernière cérémonie du 11 novembre

qui avait lieu précédemment à 15 heures. Onze citoyens seulement répondirent à l'invitation officielle; mais les autres se réunirent dans l'après-midi, comme d'habitude, pour l'appel aux morts, ainsi que pour le défilé des sapeurs-pompiers et anciens combattants.

Cependant les trois organisateurs qui avaient pris l'initiative des convocations par affiches à ce second rassemblement, l'avaient fait sans déclaration ni demande d'autorisation préalable. Le Maire les poursuivit alors pour infraction au décret-loi du 23 octobre 1935.

Devant le Tribunal de Beauvais, ils ont par l'organe de M^e Desgroux, Maire de cette ville, répliqué que la cérémonie purement commémorative et patriotique, n'avait pas le caractère de manifestation politique prévue par le décret-loi visé et qu'au surplus leur initiative était une réponse à celle du maire qui s'était elle-même produite après le délai légal des trois jours.

Le Tribunal n'en a pas moins condamné chacun des trois prévenus à cinq francs d'amende mais avec sursis.

Cette espèce est la seule portée à ma connaissance concernant la formalité de la déclaration.

Nous y voyons le Tribunal de Beauvais appliquer le décret-loi à la lettre sans tenir compte des considérations accessoires.

Nous laisserons de côté le second argument invoqué qui ne présente pas d'intérêt; mais par contre nous retiendrons le premier car il nous permet de penser que le Tribunal estime que le décret-loi s'applique à toutes les manifestations quel que soit leur caractère politique ou non.

C'est donc l'application du décret dans les limites les plus larges.

Quant à l'attitude du Conseil d'Etat vis-à-vis de la formalité de la déclaration, rien ne nous permet de la déterminer avec précision.

Il est difficile de nous en faire une idée puisque cette formalité n'a été établie que pour les Cortèges et les Manifestations seulement et depuis le 23 octobre 1935 et que par conséquent antérieurement elle n'existait pas pour les manifestations voisines de notre liberté.

Certes il y a en matière administrative bien des matières où une déclaration avant toute chose est nécessaire et il y a c'est indéniable des rapports étroits quant à leur raison d'être, quant à leur but, quant à leur utilité entre toutes ces formalités, mais leur étude même rapide nous sortirait vraiment trop de notre sujet.

SECTION III. — *Exemples de quelques décisions administratives*

Aussi pour terminer ce chapitre il me semble plus de circonstance de nous rendre compte de l'état d'esprit de l'administration et de nous faire une idée de la manière dont celle-ci a entendu user de ses nouveaux pouvoirs.

Regardons donc quelques exemples de décisions administratives depuis le décret du 23 octobre 1935; n'oublions cependant pas d'ajouter qu'il ne faut pas voir en celui-ci la raison tout au moins unique de ces tendances et que celles-ci déjà se faisaient très distinctement jour antérieurement au décret. Ces exemples n'ont pas trait strictement à la matière des Cortèges et des Manifestations, mais il me pa-

raît qu'ils trouvent cependant place dans cet ouvrage car ils en sont voisins.

Voici d'abord un arrêté préfectoral interdisant une réunion parfaitement privée, à raison des troubles possibles parce qu'il pourrait y avoir des gens qui viendraient crier sous les fenêtres : « Nous, Armand Guillaume, Préfet du Nord, etc..., vu le décret-loi du 23 octobre 1935, vu la circulaire de M. le Ministre de l'Intérieur en date du 27 octobre 1935, lequel rappelle que si les réunions privées sont libres en principe, l'action de la police administrative n'en doit pas moins s'exercer à leur égard lorsqu'elles sont susceptibles de provoquer une effervescence de nature à compromettre l'ordre public; vu le décret du 13 février 1936; vu les instructions de M. le Ministre de l'Intérieur, attendu qu'un banquet dit : banquet corporatif des professions libérales a été annoncé comme devant avoir lieu à Lille le 16 février 1936 avec le concours de M. Charles Mauras... considérant que les organisateurs de cette manifestation appartiennent à un mouvement dissout, que ce banquet constitue en réalité une manifestation d'activité d'un groupement dissout, considérant d'ailleurs qu'en^e raison des circonstances récentes et de la publicité donnée à cette réunion, celle-ci est de nature à faire redouter des troubles tels que les services de police seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique... »

Le Préfet semble considérer que le fait d'avoir appartenu à une ligue dissoute frappe les membres de celle-ci d'une sorte de *capitis deminutio*, notamment en ce qui concerne leur droit de réunion.

Celui-ci a donc fait ce que Louis-Philippe n'avait pas osé faire tout d'abord, mais quand par la suite celui-ci a interdit les fameux banquets de la Bastille, la Révolution a éclaté.

Cette tendance anti-libérale marque encore ses effets dans l'arrêté suivant :

Lyon, 18 avril 1936. — Une réunion privée organisée à Mâcon par Jeunesses Patriotes, Solidarité Française et Union des Corporations Françaises, était annoncée pour le dimanche suivant et promettait d'avoir un très grand succès. De nombreux orateurs devaient y prendre la parole, notamment : Falcoz (des Jeunesses Patriotes de Lyon), Raymond Prince et Marie de Roux.

Prévenu de la grande faveur du public mâconnaï pour cette réunion, le Préfet Bonnet a pris à midi un arrêté pour l'interdire.

Pour justifier cette décision, il a trouvé des considérants vraiment admirables et risibles : notamment le respect de la paix publique et aussi que les groupes organisateurs n'ont aucun rapport avec les candidatures électorales de la région.

Un autre considérant dit que cette manifestation est incontestablement dirigée contre le principe de la représentation parlementaire, élément essentiel du régime établi et de la constitution.

Deux autres considérants sont consacrés à Raymond Prince, que le Préfet accuse de vouloir raviver d'irritantes polémiques présentement éteintes et même de les susciter dans une région qu'elles ont laissé indifférente; et aussi qu'il est contraire aux bonnes mœurs qu'un fils exploite avec persistance un drame de famille, à des fins politiques surtout en période électorale; que cela est de nature à provoquer de violents tumultes. Le Préfet interdit cette réunion dans tout le département.

Il est bon de savoir que le Préfet avait paraît-il donné de vive voix, la semaine même où devait

avoir lieu la réunion, l'assurance à un des organisateurs que tout se passerait bien. A Mâcon on admire la façon dont le Préfet invente des tumultes dont tout le monde sait l'inexistence. Par conséquent voici le régime nouveau : il suffit que la police puisse être appelée à intervenir sur la voie publique pour que la liberté de réunion soit supprimée.

— Il faut veiller parce qu'il y a là des tendances extrêmement graves à la suppression de toutes les libertés, quelles qu'elles soient. Sans que l'on s'en doute, on tend à l'heure actuelle à admettre des pratiques absolument intolérables : C'est ainsi que dans le numéro du journal « Le Temps » du 2 février 1937, on pouvait lire un article intitulé : « Le Conseil Municipal d'Evreux et la liberté de réunion » ainsi rédigé : Le Conseil Municipal d'Evreux vient de décider par onze voix contre six, que le Parti Social Français pourrait tenir à Evreux, demain mardi, la réunion de propagande contre laquelle le Front Populaire avait décidé de manifester. Il est heureux de constater que M. Chauvin, Maire d'Evreux, aurait déclaré, paraît-il, qu'à son avis les principes de liberté républicaine ne permettaient pas d'interdire la réunion du Parti Social Français.

Nous voyons donc ici la décision d'un Conseil Municipal permettre ou interdire la tenue d'une réunion : c'est un véritable non-sens.

En septembre 1936, un Maire avait interdit une manifestation devant se dérouler avec exhibition de drapeaux rouges, d'insignes et pancartes provocantes, accompagnée du chant de l'« Internationale ».

Le Préfet saisi de l'arrêté du Maire, l'annule et autorise la manifestation. Le Maire démissionne. C'est donc en fait le Préfet qui décide.

Rapprochons de cette dernière situation, celle

établie l'an dernier par les autorités de police de Paris à l'occasion de la fête de Jeanne d'Arc.

On se souvient en effet que le cortège traditionnel de la fête de Jeanne d'Arc fut interdit alors qu'au même moment étaient autorisées à la Bastille les manifestations les plus désordonnées qui eurent lieu à plusieurs reprises.

CONCLUSION

Arrivé aux termes de cette rapide étude du régime des Cortèges et des Manifestations en France, essayons de porter un jugement d'ensemble aussi juste que possible.

Sans crainte on peut affirmer que la France était, il y a peu de temps encore, le pays de la liberté ; non seulement nous pouvions, mais nous devions en être fiers.

Pas un pays étranger ne pouvait sur ce point prétendre nous être supérieur ; en Angleterre seulement, la théorie était, il faut le reconnaître, aussi libérale que chez nous, mais la pratique se chargeait en fait d'apporter bien des restrictions.

L'amour de la liberté est inhérente à la race française.

Les grands principes de liberté que depuis longtemps déjà chérissaient nos ancêtres ont éclos brusquement à la Révolution.

Ils se sont alors imposés à notre peuple avec une généreuse impétuosité ; mais l'étendue de notre sol était insuffisante pour leur force d'expansion : tous les pays étrangers furent submergés de leur flot grandissant ; partout ils laissèrent des traces indélébiles.

En France, après le débordement de la Révolution, le limon fécondant était déposé dans tous les esprits, il ne restait plus à toute cette semence qu'à germer, à se fortifier et à s'épanouir.

C'est ce qui se passa, sauf quelques exceptions temporaires tout au cours du xix^e siècle et au début

du xx^{e} siècle jusqu'à ces dernières années. C'était alors l'apothéose de tous les principes de liberté.

L'équilibre est un sens de notre race ; malheureusement tous les pays ne savent pas rester aussi bien que le nôtre dans une juste mesure ; aussi c'est un fait, quelles qu'en soient les raisons, plusieurs peuples revinrent par un retour aussi brusque qu'imprévu à un régime d'intransigeance et de restriction absolu. La liberté chez eux n'existe plus.

La France autrefois les avait conquis à ses principes de liberté. Est-il extraordinaire qu'aujourd'hui, par un juste retour des choses d'ici-bas, ces pays nous fassent partager les principes d'autorité qui semblent les dominer.

Mais il n'y a rien d'analogue entre les deux influences ; à peine, peut-on dire, que ces principes antilibéraux filtrent à l'heure actuelle, quelque peu chez nous.

Si maintenant nous nous plaçons aux différents points de vue du gouvernement, de l'administration active, de la juridiction administrative et du citoyen, nous comprenons fort bien les différentes réactions de chacun, réactions que nous avons étudiées au cours de cette thèse.

Un gouvernement se défend, c'est chez lui comme chez tout être vivant, la réaction la plus instinctive. Rien de plus naturel de sa part que de prendre des mesures restrictives des libertés, mesures qui l'aideront, tout au moins il peut le croire, à maintenir son autorité.

Si celui-ci voit d'autre part dans les pays voisins, des méthodes d'autorité qui paraissent réussir, il peut être enclin lui aussi à agir de la sorte.

Du côté du gouvernement, nous comprenons donc bien les raisons qui ont pu le pousser à pren-

dre des mesures restrictives à l'encontre de nos libertés de cortèges et de manifestations.

Du côté de l'administration, nous comprenons également que celle-ci use de son autorité dans la mesure la plus complète où les textes l'y autorisent. Par contre, nous devons sévèrement la juger si elle franchit les limites qui lui sont prescrites par les textes, soit par excès de pouvoir, soit par détournement de pouvoir. En effet, cette fausse interprétation la conduit fatalement à l'illégalité. Or, nous avons constaté qu'en la matière des cortèges et des manifestations, les autorités administratives ne se privent pas de prendre des mesures illégales et même qu'elles ont forgé de toute pièce en matière de réunion une réglementation absolument contraire non seulement à l'esprit mais encore à la lettre de la loi.

Quel motif alors peut-elle invoquer comme excuse ? La commodité ; c'est vraiment peu pour porter atteinte à nos libertés les plus sacrées.

La juridiction administrative a toujours marqué dans sa jurisprudence nuancée la plus grande impartialité ; quoique administrative, cette juridiction, en particulier le Conseil d'Etat, n'a jamais laissé apparaître la moindre préférence pour l'administration et elle a toujours eu à cœur de tenir très haut le flambeau de l'impartialité.

Elle n'hésite pas en effet à annuler toute mesure de l'administration qui, pour une raison quelconque, lui paraît illégale. C'est la meilleure garantie du citoyen contre le despotisme de l'administration. Il est, si ses revendications sont exactes, toujours sûr de trouver en elle une arme toute puissante et qui ne le trahira pas.

Ce faisant, la juridiction administrative est la gardienne de nos institutions.

Cette affirmation, nous avons pu la vérifier tout au cours de cette étude. Dans la matière des réunions, des cortèges, des manifestations, des processions, cette perfection de la jurisprudence du Conseil d'Etat s'est manifestée, mais ce n'est pas spécial à la matière et dans toute l'étendue du domaine juridique administratif, il en est ainsi.

Si pour terminer, nous nous plaçons enfin à notre point de vue de citoyen français, ne sommes-nous pas légèrement inquiets, après avoir étudié le régime des cortèges et des manifestations, du sort de notre liberté.

Sans dire, comme M. J. Barthélemy, que nous assistons à l'agonie de la liberté, il est très vrai de dire que la liberté, surtout l'esprit de liberté, se meurt dans un pays qui ne veut plus connaître que la discipline du nombre.

En face des différents exemples cités, on peut se demander si le libéralisme existe encore ; être libéral, c'est un état d'âme et aussi un état de raison combien abandonné !

« Aux yeux de la génération qui monte, il serait vieux genre comme la polka, démodé comme la valse à trois temps, désuet comme la crinoline et même... un peu ridicule comme la politesse... »

Cependant, en face des excès de plus en plus ruineux de l'étatisme, n'avons-nous pas envie de crier, à la manière de feu Floquet, dans un esprit de défense, il est vrai, et non de provocation : « Vive la liberté, Monsieur ! »

Vu : le Doyen

Vu : le Président

E. ALLIX.

ROLLAND.

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris

G. ROUSSEY

ARRETS DU CONSEIL D'ETAT

I. — Réunions

- 6 Août 1915. — Delmotte (annule l'Arrêté). L. 1915, p.276.
19 Mai 1933. — Benjamin (annule l'Arrêté). L.1933, p.541 ;
S. 1934.3.1 ; D.P. 1933.3.54 ; D.P. 1936.3.31.
23 Déc. 1936 — Bucart (maintient l'Arrêté), pas encore paru.
5 Fév. 1937. — Bryadoux (annule l'Arrêté), pas encore paru.

II. — Manifestations Religieuses

a) Décrets d'Abus (maintient l'Arrêté)

- 22 Déc. 1876. — Abbé Barbaroux, D.P. 1877, T.III, p.33.
23 Mai 1879. — Evêque de Fréjus, L. 407.
17 Août 1880. — Commissaire de Police des Ponts de Cé et
Préfet de Maine-et-Loire, L. 1098.
17 Août 1880. — Humeau, L. 1100.
3 Mars 1894. — Abé Itency, L. 754.
29 Mai 1894. — Maire de Saint-Thomas de Cognac, L. 754.
6 Février 1896. — Charbonneau, L. 913.
25 Février 1896. — Lafarge, Martin, Cauffy, 3 espèces, L.915.
10 Janv. 1897. — Abbés Finance et Oudin, L. 861.
10 Janv. 1897. — Caudron, L.862.
10 Janv. 1897. — Moeris, L.863.
10 Janv. 1897. — Blanchard, L.863.
24 Mars 1897. — Bailly, L. 863.
22 Mai 1897. — Verrière, L. 863.
9 Juillet 1897. — Dauphin, L. 865.
15 Mars 1901. — Lecoindre et Renouard, L. 291.
26 Mars 1901. — Wimet, L. 969 ; S. et P. 1903.III.121.
30 Nov. 1903. — Clément, L. 855.
27 Juillet 1882. — Taillet, L. 1902.
24 Juillet 1885. — Arnoult, L. 1025.
6 Févr. 1896. — Rambaud, L. 915.
23 Juillet 1898. — Valeron, L. 971 ; S. et P. 1901.III.59.

b) Arrêts opérant une discrimination entre les diverses
Manifestations (Processions et autres)

(Annule l'Arrêté)

- 15 Févr. 1909. — Olivier, L. 186.
20 Janv. 1911. — Nicole et Vapereau, L. 52.
27 Janv. 1911. — Abbés Norroy et Chalmandron, L. 97.
12 Janv. 1911. — Hugot et Charmon, 2 espèces, L. 31.
8 Avril 1911. — David, L. 461.
6 Août 1912. — Thiébaud, L. 967.
23 Mai 1913. — Hugot, L. 558.
6 Fév. 1914. — Rodrigues, L. 156.
6 Mars 1914. — Le Bihan, L. 305.
26 Nov. 1915. — Julien, L. 327.
11 Février 1917. — Degoutte, L. 157.
10 Novembre 1917. — Sancel, L. 999.
12 Mai 1911. — Abbé Bourguignon, L. 559.
22 Nov. 1912. — Plisson, L. 1076.
30 Janvier 1914. — Baillat, L. 108.
19 Juin 1914. — Jacquot, L. 728.
14 Mai 1915. — Berlion et Gentil, L. 159.
24 Déc. 1915. — Chaumontet et Bouvier, L. 368.
8 Déc. 1916. — Perrin, L. 517.
22 Juin 1917. — Didier, L. 494.
4 Avril 1914. — Cibot et autres, L. 483.
26 Déc. 1913. — Abbé Déguille, L. 1293.
1^{er} Mai 1914. — Abbé Didier, L. 515.
4 Mai 1917. — Abbé Moussaron, L. 361.
23 Janv. 1920. — Chanudet, L. 73.
21 Mai 1920. — Lemaître et Liot, L. 521.
12 Nov. 1920. — Retel, L. 950.
10 Déc. 1920. — Behague, L. 1057.
17 Déc. 1924. — Aussine, D.C. 1925, t.I, p. 299, L. 1020.
24 Déc. 1920. — Lœuillet, L. 1116.
5 Août 1921. — Boulze, L. 819.
25 Nov. 1921. — Charpentier, L. 975.
7 Avril 1922. — Dacheux, L. 337.
11 Août 1922. — Dhaussy, L. 745.
9 Février 1923. — Lavalette, L. 130.
21 Nov. 1923. — Laurent, L. 739.
26 Déc. 1923. — Chanoine Auffret, L. 883.
14 Mai 1924. — Curé de Villefort, L. 465.
4 Juillet 1924. — Guerle, L. 640.
17 Nov. 1922. — Giraud, L. 835.
9 Mars 1933. — Rousset, L. 227.
23 Mars 1923. — Giraud, L. 279.
6 Juillet 1923. — Thomas, L. 549.

- 28 Nov. 1923. — Derny, L. 767.
9 Juillet 1924. — Lhommet, L. 654.
20 Mars 1925. — Pouzineau, L. 288.
9 Juillet 1926. — Barthélémy.
2 Août 1927. — Veyras, D.C., p. 882.
18 Février 1921. — Poignant, L. 189.
1^{er} Juillet 1925. — Abbé Vallez, L. 625.
20 Mars 1925. — Abbé Pouzineau, L. 210.
6 Août 1925. — Abbé Pelletier, L. 219.
5 Mars 1926. — Abbé Gautran, L. 247.
20 Janvier 1926. — Sieur Hillereau.
9 Juillet 1926. — Abbé Barthélémy, L. 713.
13 Juillet 1926. — Abbés Freneau et Ordonneau, L. 736.
13 Juillet 1926. — Abbé Saillard.
30 Juillet 1926. — Abbé Thuillier.
16 Juin 1926. — Sieur Rochette, L. 606.
28 Juillet 1926. — Abbé Montanpuy, L. 793.
6 Août 1926. — Abbé Didier, L. 862.
17 Nov. 1926. — Sieur Cabane.
8 Déc. 1926. — Sieur Claverie, L. 1973.
12 Juillet 1927. — Sieur Jacquin, L. 779.
2 Août 1927. — Abbé Ville de Quincy, L. 890.
20 Juillet 1927. — Abbé Lepron, L. 806.
30 Juillet 1927. — Abbé Boudou, L. 872.
2 Février 1927. — Abbé Boursier, L. 135.
23 Février 1927. — Sieur Granat, L. 235.
23 Mars 1927. — Sieur Clavé.
4 Juin 1927. — Sieur Slabé, L. 661.
4 Août 1927. — Sieur Lacube, L. 936.
4 Août 1927. — Sieur Gérard.
9 Nov. 1927. — Sieur Truchet.
11 Février 1927. — Abbé Veyras, L. 176.
11 Février 1927. — Abbé Crépel, L. 177.
13 Juin 1928. — Abbé Turcq, L. 107.
5 Mai 1928. — Abbé Pimbert, L. 567.
23 Nov. 1928. — Evêque d'Autun, L. 1214.
22 Déc. 1928. — Abbé Desmaret.
9 Mai 1928. — Abbé Martin, L. 594.
25 Janv. 1928. — Abbé Boursier, L. 107.
16 Mai 1928. — Abbé Carnoy.
27 Juin 1928. — Abbé Genreau, L. 811.
7 Mars 1928. — Abbé Bonneau, L. 316.
1^{er} Août 1928. — Sieur Mitaine.
1^{er} Août 1928. — Abbé Gautrand, L. 981.
16 Juillet 1929. — Abbé Naudin, L. 728.
1^{er} Mars 1929. — Abbé Carletti, L. 254.
5 Juin 1929. — Abbé Poupin.
9 Mars 1929. — Abbé Plineau, L. 285.

- 24 Avril 1929. — Abbé Martin, L. 412.
9 Janvier 1929. — Abbé Pécharmant, L. 29.
27 Nov. 1929. — Abbé Caillet.
27 Février 1929. — Abbé Doucet, L. 246.
12 Juin 1929. — Abbé Occre, L. 570.
13 Mars 1930. — Abbé Petit.
22 Mai 1930. — De Lavalette, Montbrun.
17 Déc. 1930. — Amiel.
25 Juin 1931. — Abbé Marion.
4 Février 1931. — Abbé Falempin.
12 Nov. 1931. — Abbé Billard, L. 973.
19 Février 1931. — Abbé Noël, L. 197.
3 Juin 1931. — Abbé Bailleul, L. 197.
18 Février 93. — Abbé Roger, L. 197.
10 Juin 1931. — Abbé Crétin. — L. 606.
19 Mars 1932. — Abbé Dumas, L. 367.
23 Nov. 1932. — Abbé Richon, L. 367.
13 Janv. 1932. — Abé Dumont, L. 36.
28 Juillet 1932. — Abbé Pouzineau, L. 809.
26 Juillet 1932. — Abbé Vroman, L. 809.
19 Oct. 1932. — Abbé Chartons, L. 205.
8 Avril 1933. — Abbé Masson.
22 Juillet 1933. — Abbé Priquette, L. 844.
11 Juillet 1933. — Abbé Gendronneau, L. 765.
6 Déc. 1933. — Abbé Bergier, L. 1144.
10 Février 1933. — Abbé Lefebvre, L. 180.
2 Nov. 1933. — Abbé Delohen, L. 983.
20 Déc. 1933. — Abbé Beaucourt.
11 Janv. 1933. — Abbé Molard, L. 28.
22 Mars 1933. — Abbés Salomon et Sibra, L. 28.
6 Déc. 1933. — Abbé Bergier,
25 Janv. 1933. — Abbé Coiffier, L. 100.
15 Nov. 1933. — Abbé Venon.
10 Février 1933. — Abbé Picaud.
15 Nov. 1933. — Abbé Prouteau, L. 1043.
3 Février 1933. — Abbé Lahure, L. 153.
24 Janv. 1934. — Abbé Morcel, L. 108.
14 Mars 1934. — Abbé Péan, L. 338.
17 Mai 1934. — Abbé Somme, L. 567.
19 Déc. 1934. — Abbé Decock, L. 1206.
2 Mars 1934. — Abbé Prothée, L. 1235.
28 Nov. 1934. — Abbé Turby, L. 1115.
27 Février 1935. — Abbé Cunin, L. 253.
3 Juillet 1935. — Abbé Richard, L. 1756.
14 Février 1936. — Abbé Chapelain.
12 Février 1936. — Abbé Verrière, L. 187.
10 Juin 1936. — Abbé Benoît.

(Maintient l'Arrêté)

- 4 Août 1926. — Abbé Beun, L. 849.
5 Mai 1928. — Abbé Rerolle, L. 566.
1^{er} Mai 1929. — Abbé Moirat, L. 438.

III. — *Cortèges et sorties sur la voie publique
de Sociétés Musicales ou autres*

a) *Annule l'Arrêté*

- 1^{er} Juillet 1898. — Société la Seynoise, L. 498.
17 Mai 1907. — Philharmonique de Fumay, L. 478.
7 Déc. 1909. — Lyre de Saint-Pourçain, L. 959.
24 Juin 1910. — Vasseur, L. 497.
24 Juillet 1910. — Trolliot, L. 604.
24 Juillet 1910. — Dacheville, L. 605.
29 Juillet 1910. — L'avenir de Salome, L. 647.
10 Mars 1911. — Bourgoin, L. 286.
28 Juillet 1911. — Société La Fraternelle, L. 884.
4 Août 1913. — Tincq, L. 962.
6 Mars 1914. — L'indépendante de Bléneau, L. 305.
3 Août 1927. — Stade Olympique Chabonais, L. 917.
25 Février 1928. — Société l'Eveil de Contres, L. 272.
18 Janv. 1929. — L'Espérance de Rive-de-Gier, L. 66.
17 Juin 1931. — L'Indépendante, L. 641.
16 Juillet 1931. — Société de Musique d'Ault, L. 776.
12 Juillet 1932. — Les Amis Réunis de Bohain, L. 704.
10 Nov. 1932. — Société sportive Saint-Louis, L. 952.
23 Déc. 1932. — Société l'Eveil de Contres, L. 1129.
18 Janv. 1933. — Union Musicale du Perray, L. 67.
2 Février 1933. — Société La Raonnaise, L. 147.
22 Juillet 1933. — Les Bons Diables, L. 844.
6 Déc. 1933. — L'Avenir d'Oyonnax, L. 1135.
16 Janv. 1935. — Sieur Lepésant, L. 55.

b) *Maintient l'Arrêté*

- 5 Janv. 1929. — Société l'Union de Défense contre l'Incendie de Marcilly-en-Vilette, L. 1233.
24 Juillet 1929. — Société Musicale La Lorraine et Secunda. L. 805.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux :

ALIBERT. — Le Contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, 1926.

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif. Dernière édition.

DUCROCQ. — Cours de droit administratif, 6 vol. 7^e éd. 1898.

DUGUIT. — Traité de droit Constitutionnel, 5 v.

GÉNY. — Science et Technique du droit privé.

HAURIOU. — Précis de droit administratif.

— Principe de droit public.

— Précis de droit constitutionnel.

LA FERRIÈRE. — Cours théorique et pratique de droit public et administratif.

LARNAUDE. — Cours de droit public.

LE FUR. — Précis de droit international public.

MARMION. — Etude sur les lois d'ordre public en droit civil interne.

MORGAND. — La loi municipale.

PIGÉ. — Législation industrielle.

PILLET et NIBOYET. — Manuel de Droit International privé.

— Traité pratique de Droit international privé, 2 v., 1904.

ROLLAND. — Précis de droit administratif.

SERRIGNY. — La Compétence administrative, 1865.

WALINE. — Droit administratif.

Ouvrages spéciaux

- BARTHELEMY. — Cours de principes de droit public : les libertés.
- CROUZIL. — Le régime du culte sous le régime de la séparation.
— Le régime légal du culte catholique.
— Traité de la police du culte sous le régime de la séparation, 1908.
- DUFOUR. — Traité de la police extérieure des cultes, 1847.
- DUPRIEZ. — La liberté de réunion.
- DELPECH. — Les constitutions modernes, 4^e édition.
- LHOPITEAU et THIBAUT. — Les Eglises et l'Etat.
- RÉVILLE et ARMBRUSTER. — Le régime des cultes, d'après la loi du 9 décembre 1905, 1906.
- VAREILLES-SOMMIÈRES. — Des lois d'ordre public et de la dérogation aux lois, 1899.

Ouvrages étrangers

- BARA. — Essai sur les rapports de l'Etat belge et des religions.
- BRYCE (J.). — La république américaine. Constitution Paris 1901.
- DELPECH (J.). — Les constitutions modernes, 4^e édition.
- GIRON (A.). — Dictionnaire de droit administratif et de droit public. Bruxelles, 1895-1896.
— Le droit administratif de la Belgique. Bruxelles 1881.
- GODNOW (F.). — Les principes du droit administratif des Etats-Unis, Paris 1907.
- ORBAN (O.). — Le droit constitutionnel de la Belgique. Liège, 1906-1908.
- SIBERNAGEL-CALOYANI (A.). — Organisation politique, administrative et judiciaire de la Confédération Helvétique, Paris 1936.

THONISSEN. — La Constitution belge révisée.

VAUTHIER (M.). — Précis du droit administratif de la Belgique. Bruxelles 1928.

— Ouvrage de droit constitutionnel belge.

Thèses :

ARNETTE (R.). — Liberté de réunion en France, son historique et sa législation. Paris 1894.

CHALVON-DEMERSEY. — De l'examen du fait par le Conseil d'Etat statuant en matière de recours pour excès de pouvoir. Paris, 1922.

FOSSIER (A.). — Les manifestations culturelles sur la voie publique en France, Paris 1927.

FOCONNIER PONCELET (J.). — La liberté de réunion au ^{xx}e siècle. Etude de droit public comparé, 1910.

GERVAIS. — Du droit de réunion en France et en Angleterre, 1913.

JOUREL (A.). — Le droit de réunion, 1904.

LEFEBVRE (E.). — Le droit de réunion. Paris 1903.

NOUVEAU (E.). — Le risque social, 1918.

NUCÉ DE LAMOTHE. — La liberté de réunion en France, 1911.

PETIT (R.). — Droit de réunion en droit français, Paris 1883.

RICHARD. — La liberté des cultes et les pouvoirs de police des Maires sous le règne de la séparation. Caen, 1913.

TEITGEN (P.H.). — La police municipale, 1934.

WALINE. — L'excès de pouvoir du juge. Paris, 1936.

Revue, Périodiques et Journaux :

Gazette du Palais (G.P.).

Gazette des Tribunaux (G.T.).

Pasicrisie Belge.

Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat. Lebon Chronoligue (L.).

Recueil des Arrêts du Préfet de Police (Archives de la Préfecture).

Recueil de Jurisprudence Dalloz (D.P.).

Recueil de Jurisprudence, Sirey. Journal du Palais, S. et P.

Recueil des lois françaises.

Revue d'Administration (R.A.).

Revue de Droit public (R.D.P.).

Revue de Paris.

Revue pénitentiaire (R.P.).

Vie urbaine.

Action Française.

Journal Officiel.

La Croix.

Le Temps.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	7
---------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Le Régime des Cortèges et des Manifestations à l'étranger	11
---	----

SECTION I. — Avant la guerre	12
--	----

SECTION II. — Après la guerre	22
---	----

CHAPITRE II. — De l'Antiquité à la Révolution	33
---	----

SECTION I. — De l'antiquité à haut Moyen Age	33
--	----

SECTION II. — Du haut Moyen Age à la Révolution	36
---	----

CHAPITRE III. — Les libertés voisines	42
---	----

SECTION I. — Le régime des réunions de la Révolution à nos jours	42
--	----

§ 1. Historique	42
---------------------------	----

§ 2. Le principe de liberté. — Loi du 30 juin 1881 et loi du 28 mars 1907	48
---	----

§ 3. Jurisprudence	52
------------------------------	----

SECTION II. — Le Régime des attroupements de la Révolution à nos jours	56
--	----

§ 1. Historique	56
---------------------------	----

§ 2. Loi du 7 juin 1848	59
-----------------------------------	----

SECTION III. — Le Régime des Manifestations religieuses	64
---	----

§ 1. Les Textes	64
---------------------------	----

§ 2. Jurisprudence	66
------------------------------	----

SECTION IV. — Réparation des dommages subis par les victimes des attroupements	73
--	----

§ 1. Loi du 5 avril 1884	74
------------------------------------	----

Loi du 16 avril 1914	75
--------------------------------	----

§ 2. Jurisprudence	78
------------------------------	----

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Le problème des Cortèges et des Manifestations	85
SECTION I. — Définition du Cortège et de la Manifestation	85
SECTION II. — Le problème des Cortèges et des Manifestations ; L'article 97 de la loi de 1884	89
CHAPITRE II. — La Situation avant le décret	101
SECTION I. — Le Régime de fait	101
SECTION II. — Les Quatre règles	104
SECTION III. — Jurisprudence	130
CHAPITRE III. — Le Décret-loi du 23 octobre 1935 ..	139
SECTION I. — Les projets de loi	141
SECTION II. — Décret-loi du 23 octobre 1935; Texte et interprétation	144
SECTION III. — La fausse interprétation du décret	151
CHAPITRE IV. — La situation après le décret	165
SECTION I. — La portée du décret	166
SECTION II. — La répercussion du décret sur la jurisprudence	172
SECTION III. — Exemples de quelques décisions administratives	175
CONCLUSION	185
ARRETS DU CONSEIL D'ETAT	185
BIBLIOGRAPHIE	191

